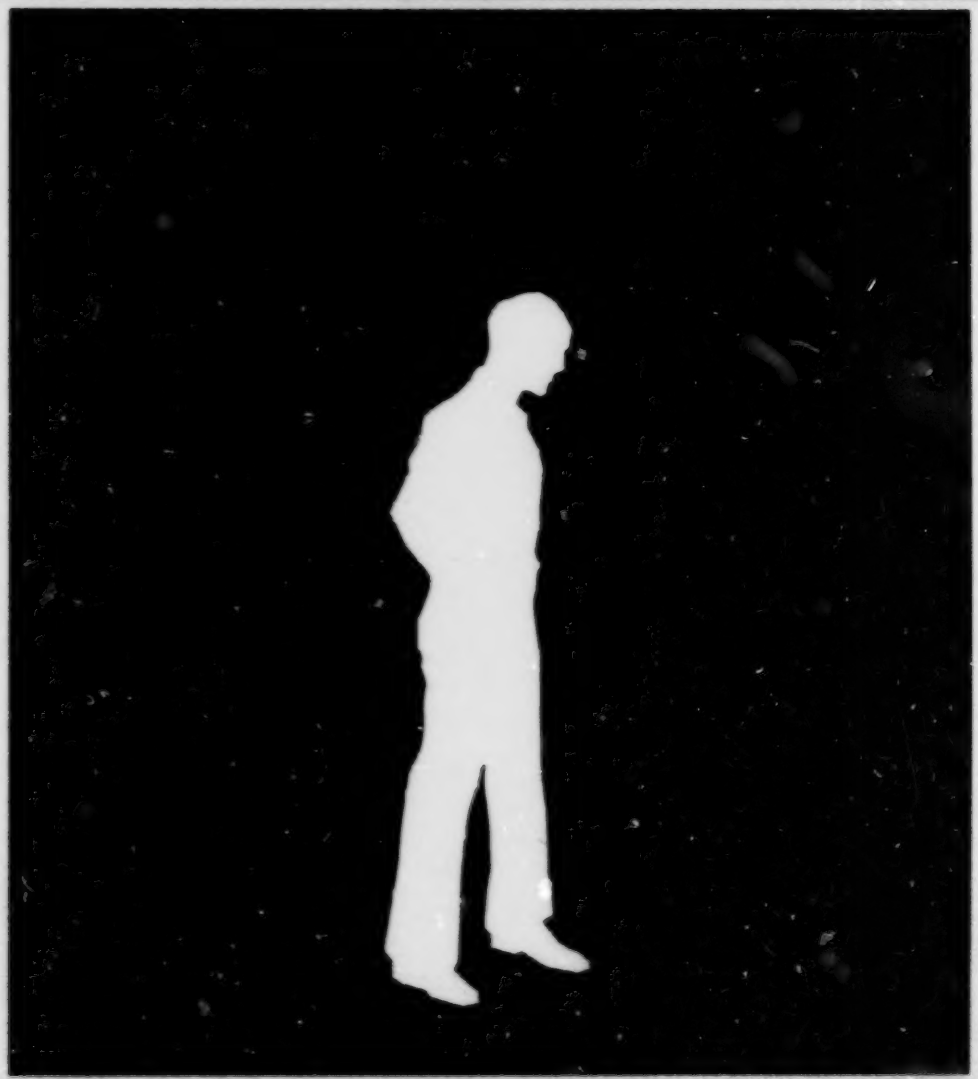
First Annual Report of the Independent Observer of the Special Handling Unit Review Committee



Correctional Service Canada
Service correctionnel Canada

Canada

Published by the Communications Branch
The Correctional Service of Canada
Under the authority of the Solicitor General of Canada

© Copyright - Minister of Supply and Services Canada 1984
Catalogue No. JS81-2/1982
ISBN 0-662-52923-5

FIRST ANNUAL REPORT

Of The

INDEPENDENT OBSERVER

Of The

NATIONAL SPECIAL HANDLING UNIT

REVIEW COMMITTEE

By: L.A. Drouillard
Independent Observer
St. Leonard's Society of Canada
275 Oak Avenue
Windsor, Ontario
N9A 5E5
(519) 254-9430

Preface to the First Annual Report of the Independent Observer of the National SHU Review Committee and Response of The Correctional Service of Canada

FOREWORD

When Special Handling Units were first introduced, the position of an Independent Observer from the voluntary sector was established to ensure that the selection process, the program and the consideration for return to normal population were all subject to some external and objective review.

This report contains the First Annual Report of the Independent Observer, Mr. Lou Drouillard, Executive Director, St. Leonard's Society of Canada, and the official response of The Correctional Service of Canada to his observations and recommendations.

PLEASE NOTE: The Commissioner's Directive for Special Handling Units, formerly C.D. 274, now has a new number - C.D. 800-4-04.

INTRODUCTION

This is the First Annual Report of the Independent Observer of the National Special Handling Unit Review Committee to the Solicitor General of Canada. This report is unsolicited but may set the pattern for successive annual reports by the Independent Observer. The report is deemed necessary in order to:

1. ensure that the expansion of the use of the SHU/USD (Special Handling Unit/Unité Spéciale de Détention) to include the prevention of probable violent acts is used judiciously in as full a public view as is possible;

2. increase communications and the exchange of knowledge, opinions and information on Special Handling Units;

3. provoke consideration of changes deemed to be needed; and

4. to make the Independent Observer publicly accountable.

As considerable interest has been expressed in the Independent Observer's observations, the Solicitor General is urged to release this report to the public.

This report covers the period beginning with the date of the announcement of the "expanded" Commissioner's Directive: "CD #274" (Appendix I), November 28, 1980 through December 31, 1981, only. (Many of the issues addressed here have been given consideration during 1982 by both the authorities of The Correctional Service of Canada (CSC) and the Independent Observer and their status will be reported in the Second Annual Report.)

BACKGROUND

Prior to the Solicitor General's announcement of the expanded CD #274, the two SHU/USDs had been operating for 3 years. These super-maximum security units had been recommended by the MacGuigan Parliamentary Sub-Committee on Penitentiaries in its 1977 Report. Prior to CD #274 in December, 1980, these special units admitted only those inmates who had demonstrated aggressive behaviour while in custody, such as hostage-taking and serious incidents of violence, an approach described by the Solicitor General as "a reaction to something past." Now, he announced he was going to act "before" inmates who were "considered persistent and serious threats" committed highly dangerous acts.

Documentation of actions and/or demonstration of intentions would now be required. The "net" of the CD was also expanded to include acts committed outside the penitentiary walls by inmates and parolees still under the Solicitor General's jurisdiction. A minimum 2-year stay in SHU/USD and a subsequent probationary year in a maximum security institution were also added. As a further measure,

maximum security wardens were directed "to place greater emphasis on the dissociation of inmates for the good order of the institution," that is, to increase the use of Administrative Segregation.

The purpose of these actions was, first and foremost, said the Solicitor General, to protect staff and, in addition, to enable the well intentioned inmate to serve his time in peace and pursue program opportunities more fully and, as a result, to lessen the number of inmates prompted on their own initiative to seek Protective Custody (PC). Finally, the Solicitor General said that CSC's Long-Term Accommodation Plan was to be assessed in the light of these policy changes.

CD #274 also requires the National SHU Review Committee to hear every SHU/USD inmate in person every 6 months in order to approve the Individual Program Plan and to set a tentative date for transfer out of the super-maximum. It was at the meeting with private sector representatives immediately preceding the announcement of CD #274 that the role of the Independent Observer was born.

Although the new CD #274 was developed without consultation with the private sector, the Solicitor General met with private sector representatives shortly before he made the public announcement with respect to the new policy. As a result of this meeting, agreement was reached that a joint committee with private sector representation would be formed to monitor the new program and to make recommendations in respect of other ways to deal with dangerous offenders and that an Independent Observer from the private sector would be invited to attend the review hearings every 6 months.

The Solicitor General noted that penitentiaries across the country had identified a total of some 160 inmates, including those already in the SHU/USDs, as having already committed, or posing imminent serious threats of violence, (and that only a quarter of these were sentenced to life with 25-year minimum PED!). These numbers would have almost tripled the super-maximum population that day as there were only some 70 in SHU/USD at that time.

The private sector representatives were concerned that the 160 would double in the near future but assurances were given by the Minister that the screening would be stringent and that CSC Headquarters would not allow that kind of abuse to happen. It appears that the role of the Observer was envisioned to bolster this assurance through permitting the monitoring of the review process.

The present Independent Observer was subsequently contacted and asked to accept the role. The membership of St. Leonard's Society of Canada and some colleagues were consulted and, in the face of the strong possibility of becoming identified as a part of the punitive reality of the penitentiary system, the Society endorsed the

more positive contribution to be made and the Executive Director, Louis A. Drouillard, accepted the role and now authors this report.

After reading CD #274, its predecessor-CD and related background material provided by CSC, a list of 7 questions was presented to the Deputy Commissioner, Security in February, 1981. All of the questions were answered satisfactorily, some replies defining the process in more detail and some responses indicating flexibility (such as not favouring a restricted definition of "reasonable and probable grounds" - which has resulted in approximately 30% of the applications for transfer to SHU/USD having been denied). At year-end, though, the originally requested Divisional Instruction (DI), refining the policy, procedures and process pursuant to the CD was not yet completed. It was to be issued early in 1982.

Between February and December, 1981, the Independent Observer initially visited both the SHU at Millhaven, Ontario, the USD in the CDC (Correctional Development Centre) at Laval (Montreal), Quebec, and the Ottawa Headquarters' Security Branch for orientation and investigative purposes and, then, attended as Observer at two Review Meetings in each of the two super-maximum's - a total of four reviews.

No meeting of the Consultation Committee on the Dangerous Offender announced by the Solicitor General was called during the year but some terms of reference were developed. It must meet in 1982.

ISSUES RESOLVED

Throughout 1981, many questions were raised and proposals put forth in relation to the SHU/USD program by the inmates, the Independent Observer and CSC staff at all levels. Most of these were given consideration, many were discussed formally and many others informally. By December 31, 1981, the following were considered by the Independent Observer to have been "resolved":

1. Sensory/Psychological Deprivation

The major concern of the private sector at the time of the announcement was a fear that the SHU/USDs were "holes" of isolation and sensory deprivation which would drive the inhabitants, if not also the caretakers, insane! The image conceived was one of a literal "hole," a cell in the dark for almost all of the 24 hours of every day. Except for the "darkness," this is true of Administrative Segregation but was, and is suprisingly, untrue in the SHU/USD.

This sensory deprivation is, however, not found in the geographic and social restraints of the SHU/USD's physical environment. Phases 2 and 3 of the SHU/USD provide for substantial degrees of increasing association of the inmates with each other, of telephone and written communication with the outside world and, through common-room facilities, for eating, talking, games and study, as well as "yard-time" in the open air for recreational activities.

In addition to the personal observation of the Independent Observer, the psychologists at both institutions reaffirmed the absence of sensory deprivation leading to psychological problems.

2. CD #274 Given To All SHU Inmates

Another initial major concern was whether or not the inmates of the SHU/USDs knew their rights and the sanctions/consequences under the brand new Commissioner's Directive affecting them.

Conditions at the SHU, Millhaven are depicted fairly well in Appendix II, which is the SHU part of the handbook given to each inmate. During the visit by the Independent Observer in March, 1981, the inmates in the SHU (Millhaven) had not yet received their individual copies of CD #274 but these were provided after the National SHU Review Committee Hearing in April. The inmates in USD/CDC had their copies of the CD at the time of the March visit.

In all instances, the inmates had received a copy of the recently published CSC booklet, "Inmates' Rights", and were also to receive the pamphlet, "Dangerous Inmates."

3. Written Reasons To Inmates For Committals

Initially, written communication by the Deputy Commissioner, Security (DCS), to inmates who were committed to the SHU/USD was sparse. By the end of the second series of hearings at the two institutions, it was decided that a letter would be written to every newly admitted inmate soon after admission, detailing as much as possible the reasons for committal without divulging confidential information. In addition, the policy was adopted that a letter would be written by the Deputy Commissioner, Security, in his capacity as chairman of the SHU Review Committee, to every inmate not appearing before the committee by his own choice. These policies enhanced the fulfillment of the "duty to act fairly."

4. Calculation of 2-Year Period to Be Served

Flexibility is inherent in CD #274 in the calculation and determination of the minimum 2-year period in the SHU/USD (plus the third year in Phase 4, which is the probationary period in a maximum-security institution). The great majority of inmates are given the 2-year minimum tentative date at their first personal hearing with the National Committee. A few, including several inmates in the SHU/USD's prior to December, 1980, were given more than this 2 years. However, a considerable number have been given less, primarily in order to transfer them out of the SHU/USD by usually some 4 months prior to release to the free community on Mandatory Supervision (the automatic expiration of the in-prison part of their sentence). See line #5, article #4, page #4, CD #274, Appendix IX: "Normally, ...", which provides for this flexibility.

5. Openness Of The System To The Independent Observer

Although having to undergo an investigation for special security clearance, the Independent Observer, once committed to confidentiality, has been given information for the hearings and access to the inmates (including in person and in privacy) with nothing apparently withheld. At the hearings themselves, although there can be no participation in the making of decisions, any question can be asked and any comment made and, indeed, these are often invited by the Chairperson (the Deputy Commissioner, Security).

It must be said that the DCS, Mr. J.U. Marcel Sauvé, is seen as being as fully committed to the full consideration of all possible elements affecting the ultimate truth as could have been desired by the Independent Observer. Some of his decisions are opposed by CSC staff, some by the inmates, some by the Correctional Investigator, and some by the Independent Observer, but his openness to accountability in a deep personal sense has made the monitoring and advocacy by the Independent Observer much easier than was expected.

6. Dispatch Of Transfer After Approval

Another major area of concern to the Independent Observer was the immediacy of transfer out of the SHU/USD after the date decided upon by the National Committee. The

bureaucracy and the logistics could delay such a transfer to a maximum-security institution in such a way as to substantially prolong the inmate's stay in the SHU after the transfer decision had been made. By the end of 1981, dates of transfer were being established well in advance (6 months, at the previous hearing) and they were being accompanied by the primary and alternative choices of institutions, making it possible to clear the acceptance of the agreed upon institution and to arrange the practical transfer mechanics well ahead of the decided time for the actual transfer.

7. Composition Of The Committee

The Correctional Investigator, when present, and the Independent Observer are physically seated apart from the main table of the Committee at the hearings, reflecting the observing and non-decision-making roles of these two. However, at the Committee's table, there are seated 10 to 12 people! When an inmate enters the hearing, it took minutes to introduce everyone, namely those from the institution, those from Regional CSC Headquarters and those from National Headquarters, as well as the "Observers." It took some time and experience for those present at these hearings to know who was the real authority within this large Committee, to wit:

> "6. The "National SHU Review Committee" consists of the Deputy Commissioner, Security, as chairman; the Deputy Commissioner, Offender Programs; the Director General, Medical Services; and senior regional representatives from the receiving and sending regions as specified by the Regional Deputy Commissioner. The Deputy Commissioner, Security, is delegated the authority, pursuant to Section 13 (3) of the Penitentiary Act, to authorize the transfer of inmates into and out of an SHU" (page 2, CD #274, Appendix I).

All possible confusion has now been cleared up in the Committee Hearings but, because Regional and Institutional representation is required, this is still an awesome-sized Committee for a single inmate to face (See Recommendation #14.)

Inmate Affairs personnel represented Offender Programs on the Committee at two hearings but it was realized that such could possibly weaken the Inmate Grievance Procedure, which is an Inmate Affairs responsibility, and the Deputy Commissioner, Offender Programs, has now excluded Inmate Affairs from the SHU Committee.

8. Phase of Destination After Inter-SHU/USD Transfers

Although rare initially, inter-SHU/USD transfers made it possible for an inmate tranferring from one SHU/USD in Phase 3 to be placed in Phase 2 or Phase 1 in the SHU/USD of destination because of the absence of related policy. This unfairness was being addressed by the end of 1981 and there was substantial probability that in the future such a transfer from institution to institution would include the guarantee of the same Phase in the institution of destination.

9. Phase 4: General Population

There was also the possibility that an inmate who was being transferred from an SHU/USD to Phase 4 in a maximum-security institution could be placed in Segregation for a period exceeding the 2-3-day period of reception required to designate a cell in the general population. By the end of 1981, policy was being developed to ensure the elimination of any such possible abuse.

With respect to transfers to Phase 4 from the SHU at Millhaven, a policy prevents such a transfer into the regular maximum-security population of Millhaven. While this poses problems for inmates with programs and plans based in Ontario - and there is no other "maximum" in Ontario - the security considerations behind this policy override individual needs in this connection.

10. Flexibility To Respond To New Information

CD #274, as it is stated, does not include the flexibility for the National Committee to respond to any new information which could lead to a decision for transfer to Phase 4 prior to the subsequent semi-yearly hearing at the institution. However, such flexibility has been assumed in practice and it is now normal for new information to result in such meetings and occasionally, to cause decisions for transfer to Phase 4 prior to the next semi-yearly hearing. This evolution of policy is another expression of the general thrust of the National Committee to move inmates out of the SHU/USD at the earliest date, consistent with security considerations.

11. Parole Eligibility Dates (PEDs)

Initially, in determining the tentative date of transfer out of the SHU/USD, the Mandatory Supervision (MS) dates were taken into consideration when these were sooner than 2 years from the time of admission. However, inmates serving life sentences do not have a MS date and it was soon realized that, for life sentences as well as for extremely long ones, the Parole Eligibility Date (PED) should be considered; the PEDs are now reported more often in the material prepared for the Committee.

12. Other Information Presented

Information about each inmate scheduled to appear before the Committee at an institutional hearing was prepared and circulated to the members in advance. The succinctness, adequacy and uniformity of this information was fairly well developed by the end of 1981, after 4 hearings had been held, and the information seemed adequate for decision-making purposes. One of the more crucial issues which remains is the provision of the information relating to, and the status of, outstanding criminal charges in the courts. As well, if there has been a conviction and new sentence, the exact calculation of the revised dates of PED and MS could be provided more expeditiously.

13. The Correctional Investigator

The presence of the Correctional Investigator, or his delegate, at the hearings was beneficial to the Committee in questions of legal interpretations and as a monitoring of the legal and proper processes and procedures. His knowledge and advice was also often sought by the Independent Observer. In addition, the Correctional Investigator was certainly the most "popular" person present insofar as the inmates were concerned and personal interviews were sought by, and granted to, these inmates before and after the Committee sessions.

Deemed to be of extreme importance is the attendance of the Correctional Investigator at the admissions meetings of the Committee, usually at CSC Headquarters in Ottawa. (This had not been included in the Independent Observer's "Terms of Reference" and these meetings are not attended by him). It is deemed to be even more important to have an

independent person monitor the initial admissions than monitoring the plans and decisions for subsequent transfer out of the SHU/USD, important as these Review Hearings are.

14. Inmate Range Representatives

Strong support is given to the system of "Range-Reps" who act as spokespersons for the inmates, particularly about living conditions, the limited program activities, privileges and disciplinary procedures, as well as the functioning of the National Review Committee. Well-organized presentations to the Committee by the Range-Reps have resulted in special meetings being held in addition to the regular hearings. The answers to the concerns raised are often given to the inmates by Headquarters personnel, with explanation and discussion, something rarely available to the inmates in most of the other penitentiaries. This must continue to be assured.

UNRESOLVED ISSUES AND RECOMMENDATIONS (as of December 31, 1981)

1. Administrative Authority VS Judicial Process

The most crucial and basic issue created by this new CD, particularly since it imposes a minimum 2-year term in the SHU/USD, is the question of whether or not such is a new or additional "sentence." Some inmates are placed in the SHU/USD for "reasonable and probable grounds to believe" that they intend or are likely to commit violence and some are committed for acts for which they are found "not guilty" in regular (outside) Criminal Courts. CSC maintains that it has full and legal authority to transfer inmates from one institution to any other, including a super-maximum for a specified period of time, such as the 2-years minimum of CD #274. At the same time, CSC recognizes that a committal to the SHU/USD calls for more practices and procedures fulfilling the "duty to act fairly." These include the monitoring by the Correctional Investigator and the Independent Observer, as well as the in-person hearings - practices and procedures which CSC does not require for transfers from lesser levels of security to medium or regular maximum-security institutions.

Unlike inmates sentenced to punitive dissociation, the inmates in the SHU/USD continue to receive their Inmate Pay (paltry as it is) and to earn their remission. In effect, then, the placement in the SHU/USD, per se, does not affect the original sentence imposed by the Courts.

However, the inmates, their advocates and some of their lawyers perceive this to be a "sentence" requiring due process of the adversarial judicial system based on the principle that one is innocent until found to be guilty beyond reasonable doubt.

THIS ISSUE CAN ONLY BE DETERMINED BY THE COURTS OF THE LAND AND THE PROMISE OF TESTING IT IN THE COURTS IN 1982 HAS BEEN ENCOURAGED BY THE DEPUTY COMMISSIONER, SECURITY OF THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA AND IS SUPPORTED BY THE INDEPENDENT OBSERVER.

The possible adoption of the Charter of Rights in the new Constitution of Canada during 1982 may provide additional legal ground for the Courts to study, assess and rule on this question. In the meantime, the role of the Independent Observer continues to be related to CD #274 as it is.

2. Appeals

In addition to the Deputy Commissioner-Security encouraging appeals to the Federal and other Courts where inmates maintain that they have been illegally or wrongfully treated by CSC after having their hearing with the Committee, the inmates are also encouraged to have recourse to the established internal Inmate Grievance Process, to the Correctional Investigator or, occasionally, to the Independent Observer (although the latter has no authority). The Inmate Grievance Procedure can be effective on behalf of the inmates. One such grievance resulted in a review which produced new information which, in turn, led to a decision to release the inmate from the SHU as soon as the logistics of transfer to a maximum-security institution could be arranged.

At the end of 1981, however, no additional procedures permitting the appeal of the decision to transfer to SHU were being planned.

There is some similarity between transfer to a super-maximum institution for a minimum period of time and the loss of liberty and freedom by a parolee under sentence on Day Parole in a Community Correctional Centre whose parole is revoked and he is returned to a higher-level security institution. In this instance, the inmate has the right to an immediate hearing in person with the decision-making authority, namely the National Parole Board. However, the only opportunity for questioning by an inmate in person on

transfer to a SHU/USD is to the Deputy Commissioner, Security at the first regular semi-yearly institutional hearing. This is too late, as the decision has often long since been taken, and has become firmly set, which is not the case at an Appeal Hearing.

Although immediate in-person appeal hearings in respect of SHU committal decisions would be time-consuming, the issues, if considered to be substantial and crucial, would warrant this investment of time and travel in the same way that the seriousness of the committal to an SHU/USD already warrants the investment of the time and energy for the Review Hearings.

There could be exceptions to grounds for the Appeal such as the confirmation of the violent act by conviction for same in "Warden's Court" (by an Independent Chairperson) or in outside Criminal Court. The timing of appeals would be dependent on the ability of the Deputy Commissioner, Security to attend personally at either the "mother" institution or the SHU/USD.

With regard to legal representation at such Appeal Hearings, it will be difficult to argue for this if the Federal Court rules in favour of CSC's position that transfers to SHU/USDs are based on CSC's Administrative Authority.

IT IS RECOMMENDED THAT THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA OFFICIALLY RECOGNIZE THAT ITS "DUTY TO ACT FAIRLY" WITH RESPECT TO THE RIGHTS OF AN INMATE BEING COMMITTED TO A MINIMUM TERM OF 2 YEARS IN THE SHU/USD REQUIRES THE PROVISION OF THE OPPORTUNITY FOR AN IMMEDIATE, IN-PERSON APPEAL BY THE INMATE BEFORE THE PERSON AUTHORIZING THE COMMITTAL.

3. Special Consultation Committee

Despite the commitment by the Solicitor General to convene a Committee to study the whole question of the dangerous/violent offender with special reference to the new CD #274, the first meeting of the Task Force had not been called by year-end, 1981. The terms of reference have, however, been developed. This Committee is of utmost importance to the Independent Observer because of his own very limited scope within CD #274.

This Committee is direly needed because it can consider the issue of dangerousness in terms much broader than

the scope of the SHU/USD. However, it is also needed within the scope of the CD #274 itself:

a) To monitor and evaluate this super-maximum "program" in relation to its objective of reducing violence in the maximum-security institutions, with particular reference to its preventive purpose;

b) To monitor and evaluate the reduction of violence committed by those inmates released from the SHU/USD;

c) To study and evaluate the criteria for assessing reduced dangerousness in individual inmates against which they are judged to be ready for Phase 4;

d) To study and evaluate the whole process, including the policies, procedures and criteria for admission in the first place;

e) To monitor and evaluate the performance of the Review Hearings conducted by the National Committee and of the Independent Observer (which could include response to commentary on the Annual Report of the latter); and

f) To review and evaluate the total SHU/USD policy as set out in the new CD and in the proposed DI.

The Committee is also needed to address the issues related to Administrative Segregation announced with CD #274. At year-end, only piece-meal policies respecting "Admin Seg" existed in CSC and a special comprehensive DI is needed (See Recommendation #5).

Finally, it is deemed necessary for the Committee to consider these policies within a broad, generic concept of dangerousness and violence - their causes, their control, their elimination and their prevention-in-the-first-place - and in all institutions, not only in "maximums."

IT IS RECOMMENDED THAT THE STUDY OF ALL OF THE ISSUES AT STAKE IN THE CD #274 BE COMMENCED URGENTLY IN 1982 BY THE SPECIAL COMMITTEE ANNOUNCED FOR THIS PURPOSE.

4. Divisional Instruction Required

The meaning of "Suspicion" in CD #274 must be more clearly defined in order to be clearly distinguished from the concept of having "reasonable and probable grounds to believe." A substantial number of inmates transferred to the SHU/USD do not understand the difference and continue to believe that they are in the SHU/USD for mere suspicion. It is incumbent on CSC, in its "duty to act fairly," to more clearly define this difference and this can be done in the DI.

Also, the previously cited issues of assuring speedy transfer to Phase 4 after the date decided upon, the assurance against abuse of placement in Administrative Segregation upon transfer to Phase 4, and the assurance of transfer to at least the equivalent Phase upon transfer to the other SHU/USD, can be and should be defined as national policy in the DI.

Other unresolved issues to be discussed below in this report, especially the "Minutes Of Meetings," the meaning of "Probation In Phase 4" and the "Size Of The Committee," could and should be set as policy in the DI.

Further needed are substantial definitions or clarification of the following:

a) The signed documentation accompanying the application for transfer to the SHU/USD;

b) The reporting of "actual" occurrences compared to those believed to have likelihood of occurring in the future; and

c) Those instances where conviction in Warden's Court are or are not required.

IT IS URGED THAT THE DIVISIONAL INSTRUCTION FLOWING FROM CD #274 BE PUT INTO PLACE VERY EARLY IN 1982.

5. Administrative Segregation

CD #274 refers to the use of Administrative Segregation, and the Solicitor General encouraged and directed its increased use for the prevention of violence. Other issues cited in this report also relate to "Admin Seg." However, there was no singular, comprehensive policy respecting "Admin Seg" within the CSC by year-end, 1981!

IT IS URGED THAT A DIVISIONAL INSTRUCTION (RELATED TO CD #274) IN RESPECT OF ADMINISTRATIVE SEGREGATION BE PRODUCED BY CSC IN EARLY 1982.

6. Programs Required

The physical facilities of the two SHU/USDs were being used for a relatively small number of inmates - some 50-60 on the average - during CSC's Fiscal Year 1980-81 and the related financial estimates for 1981-82, set prior to the December, 1980 expansion, were for this same number. This means that there had been no new money for this expansion and the critical need for new programs could not be met.

It is well understood that the number and variety of programs in the SHU/USDs cannot be expected to be as "attractive" as those of regular maximum-security institutions. However, if there is going to be any lessening of reasons for revolt by the inmates and any valid assessment of attitude changes and readiness for transfer to lesser-security institutions, then, educational, work-activity and treatment programs are required. Treatment programs for alcohol and drug abuse are also deemed to be absolutely necessary and treatment for psycho/socio/emotional problems must also be assured within the SHU/USD if not available to these inmates in the "community." All of the Inmate Pay grades must be available to be earned through worthwhile work activities in addition to the very limited, part-time janitorial jobs currently available which earn Grade 2. Individual tutors, both paid and volunteer, are required, especially for those inmates who are actually, or bordering upon, illiterate.

IT IS RECOMMENDED THAT CSC, IN CONSULTATION WITH PRIVATE SECTOR REPRESENTATIVES, DECLARE ITS COMMITMENT, CONSISTENT WITH SECURITY CONSIDERATIONS, TO MEET THE NEEDS FOR EDUCATIONAL/VOCATIONAL, EMPLOYMENT AND TREATMENT PROGRAMS IN THE SHU/USD DURING FISCAL YEAR 1982-83.

7. Protective Custody

It is inconceivable to the lay outsider that there would be PCs (Protective Custody Inmates) in a super-maximum institution for "particularly dangerous inmates." That there were, was very surprising to the Independent Observer, since the reasons given for the expansion of the SHU/USD criteria included the purpose of reversing the increasing trend of "locking up the potential victim"

through the voluntary protective custody program. This is a paradox which cannot go overlooked.

Furthermore, the isolation which is required to protect PCs, while providing them with the minimum time required outside their cells, reduces the opportunity for "yard-time" which is available to non-PCS: Phase 2 and Phase 3 inmates in the SHU/USD. These questions remain a challenge to the Independent Observer as no answers have been found. Help from the Consultation Committee must be sought.

IT IS RECOMMENDED THAT THE COMMITTEE ON THE DANGEROUS OFFENDER STUDY AND FIND SOLUTIONS TO BOTH:

A) THE REDUCTION OF INTIMIDATION WHICH LEADS TO VOLUNTARY PROTECTIVE CUSTODY; AND

B) THE DIFFICULTIES CAUSED TO NON-PC INMATES IN THE SHU/USD BY THE PLACEMENT OF PC INMATES IN THE SHU/USD, INCLUDING THE CONSIDERATION OF SPECIAL FACILITIES FOR PCs IN REGULAR MAXIMUM-SECURITY INSTITUTIONS AS A POSSIBLE SOLUTION.

8. Minutes Of Review Meetings

The primary reason for giving SHU/USD inmates tentative target dates of transfer to Phase 4 is to motivate them to reduce their violent behaviour and their threats and attitudes of violence so that they may be moved through the 4 Phases of CD #274. These target dates, the related conditions and the possible modification of these dates must be clearly communicated to the inmate and must be recorded accurately in the minutes of the Review Hearings. Review Hearings subsequent to the setting of such a date and conditions must refer back to the accurate expression of these in the first place. The provision of these details to the inmates in writing after they have been given orally by the Chairman is also required to ensure that the inmates fully and clearly understand what was decided. These minutes are required by everyone involved before the recollections fade.

IT IS RECOMMENDED THAT A STANDARD FORM OF THE MINUTES OF REVIEW HEARINGS, ENCOMPASSING ALL OF THE DETAILS OF TENTATIVE TARGET DATES AND THE RELATED CONDITIONS, BE DEVELOPED AND THAT THE MINUTES SO RECORDED BE COMMUNICATED TO BOTH THE INMATE AND THE INSTITUTIONAL STAFF WITHIN ONE MONTH OF EVERY REVIEW HEARING.

9. Release Directly To The Community

A few inmates are committed to the SHU/USD with less than 2 years to be served until their MS date, at which point they must be released by law to the community on Mandatory Supervision! A few of these inmates would not be progressing to Phase 4 if their MS dates were later and others are still in, or are being returned to, Phase 2 or Phase 1, all while their MS dates are immediately on the horizon. Some inmates have requested to remain in the SHU/USD until their imminent MS date! The Review Committee, in its concern to not release anyone from the SHU/USD directly into the free community, has "bent-over backwards" to overlook the normal 2-year standard and, on occasion, infractions of Institutional Rules, and has often transferred such inmates to Phase 4, to a maximum-security institution some three or four months prior to MS date.

Although the release to the free community from the lowest possible security level appears desirable and was accepted by the Independent Observer, the reality of the hostile "jungle" which the more populous maximum-security institutions are in comparison to the SHU/USD makes one wonder if a favour is being bestowed upon the inmate through such a short-term measure...

IT IS RECOMMENDED THAT THE BENEFITS AND DISADVANTAGES OF SHORT-TERM STAY IN REGULAR MAXIMUM-SECURITY INSTITUTIONS IN COMPARISON TO CONTINUED SHORT-TERM STAY IN A SHU/USD PRIOR TO RELEASE TO THE FREE COMMUNITY BE STUDIED IN CONSULTATION WITH THE INMATES SO AFFECTED.

10. Lifers With 15- and 25-Year PEDs

The number and the proportion of "lifers" with minimum 15- and 25-Year Parole Eligibility Dates being judged "particularly dangerous" and therefore incarcerated in the SHU/USD have an impact on the Long-Term Accommodation Plan and on the attitudes of all other persons concerned, especially the media and the public.

It is important to note that only approximately one-quarter of the SHU/USD inmates were of this category at the time of the announcement of CD #274 and at year-end, 1981. This is far less than most "outsiders" and a surprising number of "insiders" would have expected. This information must be publicized, as must any significant changes in both the numbers and the proportions.

IT IS RECOMMENDED THAT UP-DATED INFORMATION ON BOTH THE NUMBERS AND PROPORTIONS OF INMATES IN SHU/USDs SERVING LIFE SENTENCES WITH 15- AND 25-YEAR PAROLE ELIGIBILITY DATES BE PUBLISHED AT LEAST SEMI-YEARLY.

11. Probation: Phase 4

What does Phase 4 mean? Is an inmate on Phase 4 returned to the SHU/USD for minor disciplinary infractions - or, are the requirements for return the same as, or similar to, those for initial committal? Upon return from "probation," does the minimum 2-year condition still apply?

These are questions which the Independent Observer did not have answered satisfactorily by the end of 1981. How then, can the inmate be expected in all instances to fully know and understand this part of the CD?

IT IS RECOMMENDED THAT ALL OF THE POSSIBLE CONDITIONS AND CONSEQUENCES OF PHASE 4 BE STUDIED AND DEVELOPED, INCLUDING THE DESCRIPTION GIVEN TO THE INMATES AT THE LAST IN-PERSON HEARING BY THE REVIEW COMMITTEE PRIOR TO TRANSFER TO PHASE 4; AND THAT THE AGREED UPON POLICY IN THIS REGARD BE INCLUDED IN THE DIVISIONAL INSTRUCTION.

12. New SHU Institutions

Although the Independent Observer does not monitor the admissions meetings of the National Committee, the total number of inmates in the SHU/USDs is monitored through the bi-weekly population reports provided to the Observer. On an individual basis, the propriety of some committals have been questioned - the need for the specific appeal process was addressed above and the need for monitoring of the admissions proceedings is addressed below. In the meantime, the total numbers are a point of major concern.

By the end of 1981, the original projection of some 160 inmates identified for the SHU/USD was not reached. However, the slower-than-expected steady increase of the total number might continue throughout 1982 and, if it nears 160, there will be cause for alarm. There appears to be a readiness within CSC to plan to accommodate up to 240 inmates in the SHU/USDs - this is 50% more than originally contemplated, a major increase. Such a drastic increase could be caused by over-reaction to a major violent incident or by the progressive, subtle relaxing of the application of the criteria for, and processes of, admission, or both, and it is incumbent upon the Independent Observer to

do everything possible to prevent these reasons resulting in any excess over the originally-determined need for 160. During 1981, perceived shortcomings in the implementation of CD #274 have not necessitated any direct appeal to the Solicitor General but, if there is a need to appeal more publicly, it must be firmly stated here that the Independent Observer will pursue such recourse if any substantial issue of difference is at stake and remains unresolved, such as the rise in the SHU/USD population above 160.

So, although improved physical facilities are required for the housing of, and programs for, 160 SHU/USD inmates in total, any planning of these facilities in excess of this population will be opposed.

The new institution announced in April, 1982, for Saskatchewan Penitentiary in Prince Albert, Saskatchewan, was endorsed and encouraged. As promised to the inmates in SHU/Millhaven, program facilities are included. The renovations to the additional cell-block at the CDC-Montreal were also endorsed and encouraged in order to increase the accessibility by the inmates to programs in the common rooms and in the recreation yards. While these additional facilities and programs at CDC/Montreal are required, they are also deemed to be required within this super-maximum facility, and any proposal to transfer this SHU/USD function to another institution will be opposed on the basis of the cost and the removal of the facility from the Metropolitan Montreal area, where the CDC is.

IT IS RECOMMENDED THAT SHU/MILLHAVEN BE REPLACED IN THE IMMEDIATE FUTURE BY A SUPER-MAXIMUM FACILITY WHICH INCLUDES FULL PROGRAMMING AND THAT USD/MONTREAL BE IMPROVED TO INCLUDE THE NEEDED EXPANSION OF ACCOMMODATION AND PROGRAMMING.

13. Growth In Numbers

In addition to the physical accommodation capacity mentioned immediately above, other key factors in preventing the increase in the population of the SHU/USDs over 160 are the performances of the Deputy Commissioner, Security and of the Independent Observer, the appeal procedure recommended earlier in this report and the independent monitoring of the case-by-case admissions process. Although the current DCS ensures that applications for committal are considered on an individual, case-by-case basis with no concern for the total population in the SHU/USDs, should the person serving as the Admissions Authority

relax the severity of his/her requirements for committal to the SHU/USD in individual cases, the population size will increase much more rapidly than it has.

If the Independent Observer relaxes in his/her monitoring of the total population - which can easily happen by osmosis as discussed below in the section on the "Independent Observer" - this safeguard against unintended, undue growth will be eliminated.

Provision for immediate in-person appeals by inmates will help guard against any relaxation by the Deputy Commissioner, Security, as will the inclusion of independent observation at the admissions process itself.

The following, therefore, is deemed to be the ultimate safeguard against any over-reactive and/or unintentional abuse of CD #274.

IT IS RECOMMENDED THAT THE TOTAL POPULATION IN PHASES 1-3 OF SHU/USDs NOT EXCEED 160 WITHOUT AN IN-DEPTH REVIEW AND STUDY BY THE COMMITTEE ON DANGEROUS OFFENDERS.

14. Size Of Committee

Although the composition of the National SHU Review Committee is not objected to by the Independent Observer, the size of the Committee conducting the hearings remains a problem. Therefore:

IT IS RECOMMENDED THAT THE NUMBER OF PERSONS COMPRISING THE NATIONAL SHU/USD REVIEW COMMITTEE AT ANY SINGLE HEARING OF AN INMATE BE LIMITED TO: THE THREE NATIONAL HEADQUARTERS MEMBERS; ONE REPRESENTATIVE OF REGIONAL HEADQUARTERS; THE WARDEN (OR DELEGATE) OF THE INSTITUTION; AND EITHER THE CASE MANAGEMENT OFFICER OR THE PSYCHOLOGIST. THE INDEPENDENT OBSERVER, CORRECTIONAL INVESTIGATOR, PREVENTIVE SECURITY ADVISOR AND RECORDER SHOULD BE SEATED APART AND SEPARATE FROM THE COMMITTEE'S TABLE.

15. Review Of CD

Because CD #274 severely restricts the inmate's liberty and freedom for a determined, lengthy period of time, it requires ongoing review and evaluation. It is hoped that the DI and the thoughts expressed in this report, and other matters raised from a reading of the CD itself, will warrant at least an annual review, to include at least the following points: the determination of when less than 2

years time will be served; the developing of two or three major classes of inmates (i.e., the calculating, the reactionary and the disturbed); the question of whether to refer all who might meet the criteria for admission; the direct release to the community at Mandatory Supervision Date from the SHU/USD; and the role of the Independent Observer.

IT IS RECOMMENDED THAT THE COMMITTEE ON DANGEROUS OFFENDERS ANNUALLY REVIEW AND RE-EVALUATE CD #274 AND ALL RELATED POLICIES.

16. The Independent Observer

a) Maximum Term - As the Independent Observer is "only human" and can be affected by many pressures, especially by the subtle process of "osmosis," and since a balance between advocacy on behalf of the inmates and the rational appreciation of penitentiary circumstances is needed, IT IS RECOMMENDED THAT THE MAXIMUM TERM TO BE SERVED BY AN INDIVIDUAL INDEPENDENT OBSERVER BE THREE YEARS.

b) Recruitment and Selection - Although the Commissioner of Corrections has and should retain the full authority for the final appointment, now that time permits, IT IS RECOMMENDED THAT NOMINATIONS FOR A NEW INDEPENDENT OBSERVER BE PUBLICLY INVITED.

c) Identity Risk - IT IS RECOMMENDED THAT ALL FUTURE OFFERS TO PERSONS TO BECOME THE INDEPENDENT OBSERVER BE ACCOMPANIED BY THE CAUTION THAT SUCH A ROLE HAS THE RISK OF THE PERSON BECOMING IDENTIFIED AS BEING "ON THE OPPOSING SIDE" BY EITHER THE INMATE POPULATION OR CSC STAFF.

d) Annual Report - IT IS RECOMMENDED THAT THE INDEPENDENT OBSERVER BE REQUIRED TO PRODUCE A WRITTEN ANNUAL REPORT TO THE SOLICITOR GENERAL.

e) Admission - As is expected by the inmate population and by private correctional agencies, IT IS RECOMMENDED THAT THE ROLE OF THE INDEPENDENT OBSERVER BE EXPANDED TO INCLUDE THE MEETING CONSIDERING ADMISSIONS TO THE SHU/USD, EVEN IF A SECOND PERSON WOULD BE REQUIRED TO FILL THIS ROLE.

f) Time-Investment - If the Independent Observer is employed privately, in addition to the costs being reimbursed by CSC for time and travel, it must be understood that the time required away from regular agency work is considerable. For example, if attendance at the Admissions Meetings becomes required and it should - the current Independent Observer could not afford the additional time away from the regular work of the St. Leonard's Society. Therefore, IT IS RECOMMENDED THAT THERE BE 6 MONTHS OF PLANNING TIME AVAILABLE TO THE INCUMBENT NEW INDEPENDENT OBSERVER AND HIS/HER EMPLOYING AGENCY TO COMPENSATE FOR THE TIME TO BE SPENT AWAY FROM THE AGENCY.

g) Counting/Tracking - An important task to be fulfilled by the Independent Observer is a combination of tracking individual inmates throughout the processes and counting the totals from process to process in order to assure that all of the cases are accounted for - this helps to prevent the possible oversight or "loss" of people or of their files in the system. The Independent Observer, in order to realize this part of the monitoring, must maintain up-to-date records which begin with applications and terminate with the completion of Phase 4. The accuracy and effectiveness of such a counting/tracking system needs to be assessed regularly. IT IS RECOMMENDED THAT THE COUNTING OF TOTAL CASES FROM REVIEW TO REVIEW AND THE TRACKING OF INDIVIDUAL INMATES FROM COMMITTAL THROUGH COMPLETION OF PHASE 4 AND THE ANNUAL REVIEW OF THE RELATED SYSTEM BE IDENTIFIED AS A FUNCTION TO BE FULFILLED BY THE INDEPENDENT OBSERVER.

17. Bilingual Capability

Because, frequently, the only language spoken during individual inmates' reviews may be either English or French, the Independent Observer must be bilingual. **IT IS RECOMMENDED THAT CSC SELECT THE MOST COMPETENT PERSON AT THE TIME AS INDEPENDENT OBSERVER, IRRESPECTIVE OF THAT PERSON'S BILINGUAL CAPABILITY AND, IF THE PERSON IS NOT FLUENT IN EITHER THE ENGLISH OR THE FRENCH LANGUAGE, PROVIDE FOR THAT PERSON TO LEARN THIS LANGUAGE.**

18. Making Public This Report

Since so many persons and organizations have requested this report and since so many others, including the majority of the inmate population of CSC would want to receive it, IT IS URGED THAT THE SOLICITOR GENERAL PUBLISH THIS REPORT. IN THE MEANTIME, IT IS URGED THAT CONSULTATION ON THIS REPORT BE SOUGHT BY CSC FROM ITS TWO SHU/USD INSTITUTIONS AND THE SENIOR MANAGEMENT COMMITTEE, THE NATIONAL SHU REVIEW COMMITTEE, THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR, FROM ALL OF THE SHU/USD INMATE RANGE-REPRESENTATIVES, FROM THE SOLICITOR GENERAL'S DANGEROUS OFFENDER COMMITTEE AND FROM THE CSC CONSULTATION COMMITTEE OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF CRIME.

INTERIM CONCLUSION

During the first year of CD #274's application, inter-related development occurred along two paths concurrently: the decision-making processes of the National Review Committee itself and the refinement of the role of the Independent Observer. Both are extremely important to the protection of human and legal rights and to the progress of The Correctional Service of Canada "inching" its way toward the more positive, just, fair and rational institution which some of its thought-leaders are striving to achieve.

The SHU/USD is intended to balance restraint with behaviour modification. It includes inmates ranging from the intelligent calculator to the fragile impulsive. It houses the feared and the fearful. The SHU/USD receives consistently the most attention and energy of the highest-level personnel in the whole of CSC - and so it should continue to - because, with its minimum 2-year "sentence," it is the most severe sanction which can be applied against a citizen of Canada.

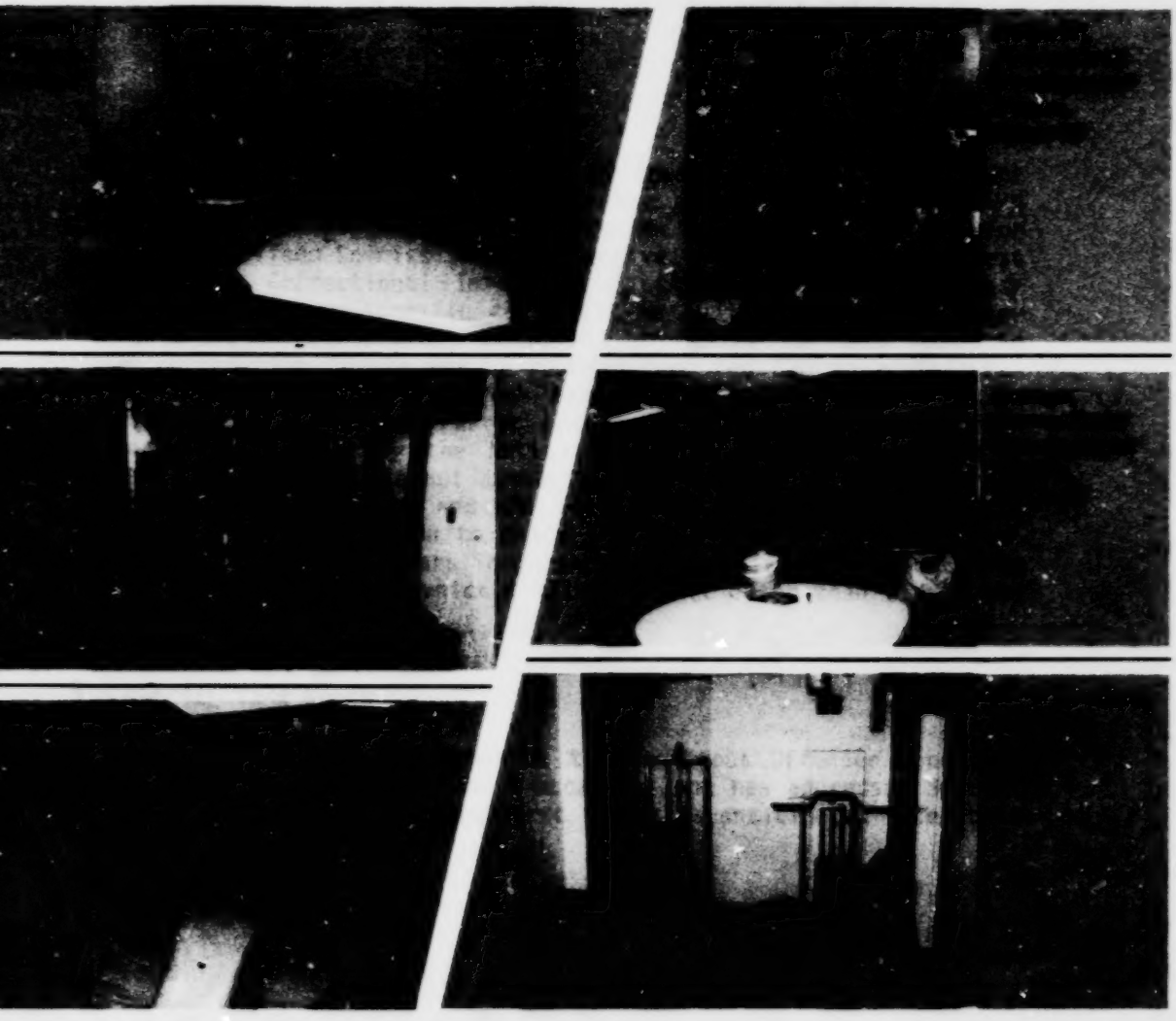
The SHU/USD also receives the most attention and energy from the highest order of the St Leonard's Society of Canada in its prison work - and so it should continue to do because the issues and principles at stake are those which affect all citizens touched by correctional systems throughout the world. At stake are principles to be recognized, rights to be won, more knowledge to be created and learned and so much more to be given - by every service and organization and every single one of us in corrections. Therefore, at least another year as Independent Observer will be given by this author.

The Second Annual Report will build on the Unresolved Issues/Recommendations and will include, the responses received from those consulted in accordance with Recommendation #18. Additional issues are being considered during 1982 and these will be reported as well. In the meantime, it is hoped that this subject Report for 1981 fulfills its stated objectives.

Respectfully submitted,

L. A. Drouillard
Independent Observer

The Correctional Service of Canada Response



1. ADMINISTRATIVE AUTHORITY VS JUDICIAL PROCESS

Legal opinion and court decisions have supported the position that placement in a Special Handling Unit (SHU) is a transfer and that a decision to transfer an inmate to a SHU may not be quashed by a court unless the decision was arbitrary or made in bad faith. CSC has established good procedures to ensure that transfer decisions are not made arbitrarily or capriciously. The inmates are notified of the reasons such a transfer is being proposed and are given the opportunity to reply. Recommendations are made by Wardens and reviewed by Regional Deputy Commissioners before being considered by the decision-making body at National Headquarters, consisting of two Deputy Commissioners and the Director General, Medical Services. In fact, these procedures are thought to exceed any legal "duty to act fairly" in these matters.

2. APPEALS

As stated above, CSC already goes beyond its duty to act fairly. Nonetheless because of our concern for fairness in general, an additional avenue of review has now been provided for in the revised Commissioner's Directive. On receipt of a request from the Correctional Investigator, the SHU admission process followed in any specific case will be audited by the Inspector General. If a serious breach of procedure is found to have occurred, the inmate may be removed from the SHU to administrative segregation and a fresh submission made from the point in the process where the error occurred. The submission is then again considered by the National SHU Review Committee. If a transfer to a SHU is not authorized, the inmate will be returned to general population and his SHU record expunged. An in-person appeal of the decision to place an inmate in an SHU is in fact provided when he appears in person at the review conducted by the SHU Review Committee which takes place not later than six months after admission.

3. SPECIAL TASK FORCE

The task force, known as the Dangerous Offender Consultation Committee, has met on 6 occasions and has addressed Special Handling Unit issues. Its first report is anticipated later this year.

4. DIVISIONAL INSTRUCTION

A comprehensive Divisional Instruction (DI 800-4-04) has now been issued setting forth the procedures relating to the transfer of inmates to and from SHUs; the approved activities in SHUs; and the systematic review of SHU cases.

5. ADMINISTRATIVE SEGREGATION

Commissioner's Directive (CD 800-4-01) sets out policy concerning the placement of inmates in administrative segregation and the administration of the cases of such inmates in accordance with the principles of fair treatment.

6. PROGRAMS REQUIRED

The new SHUs which are being constructed specifically for that purpose will provide appropriate programs and activities more fully than was possible in the physical limitations of the present SHUs.

7. PROTECTIVE CUSTODY

a) Each member of the Dangerous Offender Consultation Committee has been given a copy of the report of the Independent Observer and is aware of this recommendation.

b) The new SHUs will provide both security and improved activities for those SHU inmates who also claim protection from other inmates.

8. MINUTES OF REVIEW MEETINGS

Review hearing minutes are now word-processed and include the tentative transfer dates set at the hearing. The inmate is also notified in writing of the decisions taken and dates given.

9. RELEASE DIRECTLY TO THE COMMUNITY

Each inmate is dealt with on an individual basis and the needs of the inmate are balanced against the need for safety and security inside and outside the institution.

10. LIFE SENTENCES

Information with respect to the parole eligibility dates of lifers is available and will be made available to the Dangerous Offender Consultation Committee and to the members of the SHU Review Committee.

11. PHASE 4

Phase 4 activities, restrictions and procedures are dealt with in DI 800-4-04, paragraphs 25, 29, 31, 32 and 33 and in Annex B of that DI. These procedures are open to further modification and specific suggestions made by the Dangerous Offender Consultation Committee or by the Independent Observer will be given close consideration.

12. and 13. NEW SHU INSTITUTIONS

The total population in SHUs has never exceeded 160 inmates. Because of the different phases and the need to separate incompatible inmates, 160 inmates would require an availability of more than 160 cells. Admission to an SHU is based upon the stringent criteria set out in the Commissoiner's Directive. To limit admissions to an arbitrary number such as 160 would be contrary to the purpose of SHUs, which is to isolate inmates who are particularly dangerous. Review of those criteria, rather than the review of the number of inmates it should apply to, is within the mandate of the Dangerous Offender Consultation Committee, and indeed, has already been considered by it.

14. SIZE OF REVIEW COMMITTEE

The size of the committee has been reduced as suggested.

15. REVIEW OF CD 274

The Dangerous Offender Consultation Committee has studied the Commissioner's Directive and has been made aware of and discussed proposed changes in it. It is for the committee itself to decide what role they wish to play in reviewing the Directive.

16. THE INDEPENDENT OBSERVER

A. MAXIMUM TERM

A three-year period ensures valuable continuity. Extensions might also be appropriate and should not be ruled out.

B. SELECTION

As required by the Commissioner's Directive, the Independent Observer should continue to be appointed by the Commissioner of Corrections, after consultation with private agencies.

C. IDENTITY RISK

This concern will be fully recognized.

D. ANNUAL REPORT

Reports of this nature are considered to be highly beneficial, and should be made to the Commissioner of Corrections, who appoints the Independent Observer.

E. ATTENDANCE OF OBSERVER AT ADMISSION HEARINGS

The practicality of this suggestion will be studied more fully.

F. TIME INVESTMENT

An overlapping period would be most desirable when the Independent Observer is replaced at the end of his term.

G. COUNTING, TRACKING

This function should be performed by the Independent Observer calling upon CSC's resources.

H. BILINGUAL CAPACITY

It is considered essential to have one observer only who must be bilingual without being provided with language training. (The Independent Observer's report has been translated into French by CSC).

17. PUBLISHING THE REPORT

With the exception of inmate range representatives all suggested recipients have received the report. However, there is no objection to the report being made public.

APPENDIX

SPECIAL HANDLING UNIT
(Supplement to Inmate Handbook)

This supplement to the Millhaven Inmate Handbook outlines the rules, programs, procedures, etc. that are in effect in the Special Handling Unit.

Phase Program

This program consists of a progression of four phases. Inmates will advance or be demoted through the phases on the basis of their behaviour and other significant factors.

The following is a list of amenities for each phase. However, these might change due to operational requirements.

PHASE I

An inmate has the following basic amenities: food, bedding, clothing, shower, one-hour fresh air exercise, closed visits, correspondence, medical, psychiatric and dental care, access to library books and to legal documents.

PHASE II

Inmates in Phase II will receive all amenities of Phase I plus: minimum exercise of one hour, common room (one half range every other night if range count is 15 or more), movies, limited telephone calls to family, television in the cell, bonus pay for work completed and limited access to 2F recreation area.

PHASE III

Phase III inmates will receive all the above amenities plus: 2F recreation area every day, contact visits (once every other month) if approved by the Inmate Training Board. Inmates may be released to a regular maximum-security institution from Phase III only.

PHASE IV

Phase IV is a one-year period in a maximum-security institution.

INMATE PAY

A SHU inmate shall be paid at grade one pay. (See the Inmate Handbook for deductions).

HEADPHONES

All inmates in "E" Unit will be issued a set of headphones for use with the radio. Disciplinary action will be taken if there is damage to these headphones. The headphones have to be turned in to Social Development when you leave this unit.

TELEVISIONS

SHU inmates on Phase II and III will be issued a TV. Disciplinary action will be taken if there is damage to the TV or the power cord or aerial cord.

INSTITUTIONAL CLOTHING

Plastic wash pans and detergent will be issued. This allows you the opportunity to launder your clothing. A weekly clothing exchange will still be conducted on your range, which allows you to turn in soiled items for clean ones.

INMATE CANTEEN

You are given your canteen issue every second Friday. You just submit your canteen order slip no later than the following Sunday. There is a box at the end of each range for canteen slips.

ARTS AND CRAFTS

All hobbycraft materials are ordered through this department and all finished articles are either sold, left for visits, or mailed out of the institution through this outlet.

If you wish to order hobbycraft or see the Arts and Crafts Instructor you may write him a note briefly stating what you wish.

Approved hobbies for SHU
- art work
- string art
- bead work
- needle crafts
- rug hooking
- art foam
- jewel art pictures
- moccasin kits.

Premier rapport annuel de l'observateur indépendant du comité chargé de l'examen des cas d'unité spéciale de détention

Service correctionnel Canada
Correctional Service Canada

Canada

85-0099/

Publié par la Direction des communications
Le Service correctionnel du Canada
avec l'autorisation du Solliciteur général du Canada

©Ministre des Approvisionnements et Services 1984
N° de catalogue JS81-2/1982
ISBN 0-662-52923-5

PREMIER RAPPORT ANNUEL

de

L'OBSERVATEUR INDÉPENDANT

du

COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES CAS D'UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION

Par: L.A. Drouillard
Observateur indépendant
Société Saint-Léonard du Canada
275, av. Oak
Windsor (Ontario)
N9A 5E5
(519) 254-9430

**Préface au premier rapport annuel
de l'observateur indépendant du
Comité national chargé de l'examen des cas
d'unité spéciale de détention
et à la réponse du Service correctionnel du Canada**

PRÉFACE

La mise en place des unités spéciales de détention a coïncidé avec la création du poste d'observateur indépendant comblé par un représentant du secteur privé. Ce dernier doit veiller à ce que le processus de sélection, les programmes mis en oeuvre dans ces unités et l'étude des demandes de réinsertion au sein de la population générale soient soumis à un contrôle impartial exercé par quelqu'un de l'extérieur.

On pourra lire dans le présent document le premier rapport annuel de l'observateur indépendant, M. Lou Drouillard, qui est également directeur exécutif de la Société Saint-Léonard du Canada ainsi que la réponse officielle du Service correctionnel du Canada à ses observations et recommandations.

NOTE LIMINAIRE: Prière de noter que la DC n° 274 (Directive du Commissaire) est désignée depuis le 30 novembre 1982 sous un nouveau code, soit la DC n° 800-4-04

INTRODUCTION

Voici le premier rapport annuel présenté au Solliciteur général du Canada par l'observateur indépendant du Comité national chargé de l'examen des cas d'unité spéciale de détention (USD). Même s'il est le fruit d'une initiative personnelle, ce rapport créera néanmoins un précédent en ce qui a trait à la rédaction des rapports annuels par les futurs observateurs indépendants. Le rapport annuel est considéré comme essentiel:

1. pour s'assurer qu'il est fait un usage judicieux et le plus possible au vu du public de l'utilisation élargie des USD/SHU (Unité spéciale de détention/Special Handling Unit) de façon à englober la prévention des actes de violence probables.

2. pour accroître les communications et l'échange de connaissances, d'opinions et de renseignements;

3. pour inciter les autorités à examiner les changements jugés nécessaires; et

4. pour rendre l'observateur indépendant comptable au public.

Comme les recommandations formulées dans le présent rapport ont suscité beaucoup d'intérêt, le Solliciteur général est instamment prié d'autoriser la diffusion publique de ce rapport.

Le présent rapport ne porte que sur la période allant du 28 novembre 1980, date à laquelle la Directive du Commissaire "élargie", soit la "DC n°274" (Annexe 1), a été annoncée, jusqu'au 31 décembre 1981. (Un grand nombre des questions analysées ici ont été examinées au cours de l'année 1982, tant par les autorités du Service correctionnel du Canada que par l'observateur. Pour chacune d'entre elles, l'état de la question sera mentionné dans le Deuxième rapport annuel.)

HISTORIQUE

Lorsque le Solliciteur général a annoncé que de la DC n° 274 avait été élargie, deux USD étaient déjà en service depuis trois ans. Le Sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada (Sous-comité MacGuigan) avait recommandé la création de ces unités à sécurité renforcée dans son rapport de 1977. Avant l'adoption de la DC n° 274 en décembre 1980, ces unités spéciales n'accueillaient que les détenus qui avaient manifesté un comportement agressif pendant leur incarcération, soit ceux qui, par exemple, avaient participé à une prise d'otages ou posé de graves actes de violence - une mesure que le Solliciteur général qualifiant

de "réaction aux faits qui se sont déjà produits". Avec la DC n° 274, il faisait qu'il allait dorénavant agir "avant" que les détenus "qui représentent une menace grave et persistante" commettent des actes très dangereux.

Il a fallu à à partir de ce moment garder des preuves des actes posés ou être en mesure de prouver les intentions. Le "filet" de la DC a également été agrandi de manière à englober les actes commis à l'extérieur des pénitenciers par des détenus et des libérés conditionnels, lequels relevent encore du Solliciteur général. On a également ajouté dans cette directive un séjour d'au moins deux ans dans une USD et un séjour obligatoire d'une autre année dans un établissement à sécurité maximale. De plus, les directeurs des établissements à sécurité maximale ont reçu l'ordre "de recourir davantage à l'isolement des têtes fortes pour maintenir le bon ordre de l'établissement", en d'autres mots, d'accroître l'utilisation de la ségrégation administrative.

Selon le Solliciteur général, ces mesures ont été prises en premier lieu pour protéger le personnel et en deuxième lieu pour permettre au détenu bien intentionné de purger sa peine en paix et de mieux profiter des possibilités offertes par les programmes - et partant, pour réduire le nombre de détenus qui demandant l'isolement protecteur (IP). Le Solliciteur général a déclaré que le Plan d'aménagement des installations à long terme du SCC (Service correctionnel du Canada) serait évalué en conséquence.

La DC n° 274 prévoit également que le Comité national chargé de l'examen des cas d'USD doit tous les six mois rencontrer personnellement chaque détenu placé en USD afin d'approuver son plan de séjour et fixer une date approximative pour son transfèrement hors de l'unité à sécurité renforcée. Le rôle de l'observateur indépendant a été défini au cours de la réunion avec des représentants du secteur privé qui a précédé l'annonce de la DC n° 274.

Si la nouvelle DC n° 274 a été établie sans consultation préalable avec le secteur privé, le Solliciteur général a néanmoins rencontré des représentants du secteur privé peu de temps avant de rendre publique la nouvelle politique. A la suite de cette rencontre, il a été convenu de créer un comité mixte composé en partie de représentants du secteur privé et chargé de surveiller l'application du nouveau programme et de formuler des recommandations sur de nouveaux types de traitement à l'intention des détenus dangereux. Il a été également décidé d'inviter un observateur indépendant à assister aux audiences tenues semestriellement en vue de réviser les cas d'USD.

Le Solliciteur général a fait état du fait que les responsables des pénitenciers avaient dénombré quelque 160 détenus, y compris ceux déjà en USD, coupables d'actes de violence ou sur le point de constituer une menace grave. (De ce nombre, seulement 25 pour cent s'étaient vu imposer une peine d'emprisonnement à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle avant au moins 25 ans. La population des unités à sécurité renforcée aurait ainsi presque triplé car, à ce jour, seulement 70 détenus occupaient lesdites unités.

Les représentants du secteur privé ont dit craindre des que le chiffre de 160 double dans un avenir rapproché, mais le Solliciteur général leur a assuré que les critères de sélection seraient très rigides et que l'Administration centrale du SCC ne permettrait pas que ce genre d'abus se produise. On estimait que le rôle de l'observateur constituerait une autre garantie, celui-ci pouvant surveiller personnellement le processus d'examen.

On a demandé à l'observateur indépendant actuel s'il accepterait d'assumer ce rôle. Les membres de la Société Saint-Léonard du Canada et certains collègues ont été consultés et, malgré la forte possibilité que l'on en vienne à l'associer à la réalité punitive du système pénitentiaire, la Société a accepté d'apporter une contribution plus positive et le directeur général, Louis A. Drouillard, qui a rédigé le présent rapport a accepté le rôle

Après une lecture approfondie de la DC n° 274, de la DC qu'elle a remplacée et de la documentation connexe fournie par le SCC, une liste de sept questions a été transmise au sous-commissaire à la sécurité en février 1981. Des réponses satisfaisantes ont été fournies à toutes les questions, certaines définissant le processus d'une façon plus détaillée, d'autres demeurant assez vagues (dont celles qui ne donnaient pas une définition limitée de l'expression "Motifs raisonnables et probables" - ce qui a entraîné le rejet d'environ 30 pour cent des demandes de transfèrement à une USD). Toutefois, à la fin de l'année, l'ID (Instruction divisionnaire) qui devait être publiée afin de décrire plus en détail la politique, les modalités et le processus établis dans la DC n'était pas encore prête. Le document devait être publié au début de 1982.

De février à décembre 1981, l'observateur a d'abord visité, à des fins d'initiation et d'enquête, l'USD de l'établissement de Millhaven (Ontario), l'USD du Centre de développement correctionnel (CDC) de Ville de Laval (Québec), ainsi que la Direction de la

sécurité à l'Administration centrale à Ottawa. Par la suite, il a assisté, à titre d'observateur, à deux réunions d'examen des cas d'USD dans chacun des deux établissements à sécurité renforcée - pour un total de quatre examens avant la fin de décembre 1981.

Aucune réunion du Comité consultatif chargé d'étudier la situation des criminels dangereux, dont la création avait été annoncée par le Solliciteur général, n'a été convoquée au cours de l'année, mais quelques-unes de ses attributions ont été définies. Le Groupe doit se réunir en 1982.

QUESTIONS RÉSOLUES

Pendant toute l'année 1981, les détenus, l'observateur indépendant et des employés du SCC à tous les niveaux ont posé de nombreuses questions et avancé des propositions relativement au programme des USD. La plupart d'entre elles ont été examinées, un grand nombre ayant fait l'objet d'entretiens officiels et beaucoup d'autres, d'entretiens non officiels. Au 31 décembre 1981, l'observateur était d'avis que les questions suivantes avaient été "résolues":

1. Privations d'ordre sensoriel et psychologique

Une bonne partie du sentiment d'inquiétude manifesté à l'annonce de la nouvelle politique était due à la crainte que les USD soient des "trous" d'isolement et de privation sur le plan sensoriel qui rendraient leurs occupants, voire les gardiens, fous! L'image évoquée était celle d'un vrai "trou", d'une cellule maintenue dans l'obscurité presque nuit et jour. Exception faite de l'"obscurité", c'est le cas des unités de ségrégation administrative, mais, fait étonnant, ce n'était et ce n'est pas le cas des USD.

Les limites d'ordre géographique et social imposées par le milieu physique des USD ne peuvent être confondues avec des privations d'ordre sensoriel. Au cours des phases 2 et 3, les détenus ont de nombreuses occasions d'accroître leurs contacts avec d'autres détenus, d'utiliser des moyens de communication électroniques et écrits et, grâce aux salles communes, de partager des repas, de bavarder, de s'adonner à des jeux et d'étudier avec d'autres détenus, et de se rendre dans la cour d'exercice pour y participer à des activités récréatives en plein air.

A l'instar de l'observateur, les psychologues des deux établissements ont confirmé l'absence de privations d'ordre sensoriel pouvant entraîner des problèmes psychologiques.

2. Distribution de la DC n° 274 à tous les détenus placés en USD

On s'est également beaucoup inquiété, au début, du fait que les détenus des USD ne connaissaient peut-être pas leurs droits et les sanctions/conséquences prévues dans la Directive du Commissaire, tout à fait nouvelle, qui les touchait.

Les conditions dans l'USD de Millhaven sont bien décrites dans l'Annexe II qui fait partie du guide remis à chaque détenu. Au moment de la visite de l'observateur en mars 1981, les détenus de l'USD de Millhaven n'avaient pas encore reçu leur copie personnelle de la DC n° 274, mais ils l'on reçue après la réunion d'avril du Comité national chargé de l'examen des cas d'USD; les détenus de l'USD du Centre de développement correctionnel avaient leur copie de la DC au moment de la visite effectuée en mars.

Tous les détenus avaient reçu un exemplaire de la brochure récemment publiée par le SCC et intitulée "Droits et responsabilités des détenus". Tous les détenus fédéraux devaient également recevoir le dépliant intitulé "Les détenus dangereux".

3. Motifs du placement en USD donnés par écrit aux détenus

Au début, il était rare que le sous-commissaire à la Sécurité écrive aux détenus placés en USD. A la fin de la deuxième série d'audiences dans les deux établissements, il a été décidé de faire parvenir à chaque détenu nouvellement admis et ce, peu de temps après son admission, une lettre lui expliquant le plus précisément possible les motifs de son transfèrement sans qu'il ne soit fait mention des renseignements confidentiels. En outre, il a été décidé d'envoyer une lettre du président du Comité chargé de l'examen des cas d'unité spéciale de détention, en l'occurrence le sous-commissaire à la sécurité, à chaque détenu qui, de lui-même, décide de ne pas se présenter devant le Comité pour son audience. Ces politiques sont conformes à l'"obligation d'agir de façon équitable".

4. Calcul de la période de deux ans à purger

La DC n° 274 est souple en ce qui a trait au calcul et à la détermination de la période minimale de deux ans dans l'USD (plus la troisième année à la phase 4, la période d'essai dans un établissement à sécurité maximale). La majorité des détenus se voit imposer une période minimale de deux ans au cours de leur première entrevue personnelle avec les membres du Comité national. Quelques-uns, dont plusieurs détenus placés dans une USD avant décembre 1980, ont obtenu plus que ces deux ans. Toutefois, un nombre considérable se sont vu imposer une période moins longue, surtout pour que l'on puisse les transférer hors de l'USD, normalement environ quatre mois avant leur libération dans la collectivité en vertu du régime de la surveillance obligatoire (expiration automatique de la partie incarcération de leur peine). Voir l'Annexe 2, DC n° 274, page , paragraphe 24, cinquième ligne: "Normalement...", où l'on trouve la disposition ouvrant droit à cette souplesse.

5. Possibilités d'observation du système par l'observateur indépendant

Bien qu'il ait dû faire l'objet d'une enquête pour obtenir une autorisation sécuritaire spéciale, l'observateur, qui est tenu au secret, a obtenu des renseignements pour les audiences et a été autorisé à rencontrer des détenus (même individuellement) en privé sans que rien apparemment ne lui ait été caché. Bien qu'il n'ait pu participer à la prise de décisions durant les audiences, il a pu poser n'importe quelle question et formuler n'importe quel commentaire; en fait, ceux-ci ont souvent été sollicités par le président, en l'occurrence le sous-commissaire à la Sécurité (SCS).

Pour ce qui est du SCS, M. J.U. Marcel Sauvé, il convient de mentionner que l'observateur n'aurait pu trouver au pays, à part quelques exceptions, de personnes aussi engagées personnellement à tenir pleinement compte de tous les éléments susceptibles d'intervenir dans la situation réelle d'un détenu. Il est vrai que certaines de ses décisions sont mal accueillies par des employés du SCC, certaines par les détenus, certaines par l'Enquêteur correctionnel et d'autres par l'observateur, mais son très grand

sens des responsabilités en fait une personne spontanément très ouverte. Voilà pourquoi le rôle de surveillant et de défenseur assumé par l'observateur a été beaucoup plus facile que prévu.

6. Promptitude à effectuer le transfèrement après l'approbation

Une autre question qui a beaucoup préoccupé l'observateur est le délai qui peut s'écouler entre le transfèrement à l'extérieur de l'USD et la date arrêtée par le Comité national. Les chinoiseries administratives et les détails d'ordre pratique pourraient retarder ce transfèrement à un établissement à sécurité maximale et prolonger ainsi considérablement la privation accrue de la liberté. A la fin de 1981, la date de transfèrement était fixée longtemps à l'avance (soit 6 mois, à l'audience précédente), et comme on y ajoutait les premier et second choix de l'établissement d'accueil, il était possible de faire approuver l'établissement à sécurité maximale choisi et de régler les détails d'ordre pratique bien avant la date fixée pour le transfèrement lui-même.

7. Composition du Comité

Aux audiences, l'Enquêteur correctionnel, lorsqu'il est présent, et l'observateur indépendant sont assis à l'écart de la table principale du Comité, ce qui reflète bien le fait qu'ils n'assistent à l'audience qu'à titre d'observateurs et qu'ils ne peuvent prendre part au processus de prise de décisions. Toutefois, de 10 à 12 personnes sont assises autour de la table du Comité! Lorsqu'un détenu arrive à l'audience, il faut plusieurs minutes pour présenter tout le monde, soit les représentants de l'établissement, ceux de l'Administration régionale et ceux de l'Administration centrale du SCC, ainsi que les "observateurs". Il a fallu un certain temps et de l'expérience, même à ceux qui étaient présents à ces audiences, pour comprendre qui était la véritable autorité au sein de cet important Comité, c'est-à-dire:

> "6. Le "Comité national chargé de l'examen des cas d'unité spéciale de détention" comprend le sous-commissaire à la Sécurité, qui fait fonction de président; le sous-commissaire, Programmes pour les délinquants; le directeur général, Services médicaux; et des représentants régionaux

principaux des régions d'accueil et d'origine désignés par le sous-commissaire régional. Conformément à l'article 13 (3) de la Loi sur les pénitenciers, le sous-commissaire à la Sécurité a le pouvoir d'autoriser le transfèrement des détenus vers l'USD et hors de celle-ci." (Annexe I, DC n° 274, page 2).

Toute la confusion possible a maintenant été éliminée au sein du Comité. Toutefois, bien que la présence de représentants de la région et de l'établissement soit requise, il n'en demeure pas moins que c'est à un comité très imposant qu'un détenu seul doit faire face... (- voir la recommandation n° 14)

A deux audiences, des préposés aux "Affaires des détenus" ont représenté les Programmes pour les délinquants devant le Comité, mais il est apparu que cette pratique pourrait peut-être affaiblir la procédure de règlement des griefs des détenus - qui est la responsabilité des "Affaires des détenus" - et le sous-commissaire aux Programmes pour les délinquants a donc décidé de les exclure.

8. Affectation à une autre phase après le transfèrement dans une autre USD

Bien que les cas de ce genre aient été très peu nombreux au début, il était possible qu'un détenu transféré d'une USD où il se trouvait à la phase 3 du programme ait été placé dans la phase 2 ou la phase 1 à l'USD d'accueil, en raison de l'absence d'une politique à cet égard. Cette injustice était à l'étude à la fin de 1981 et tout laissait et avaient été faites voulant croire qu'un détenu transféré d'un établissement à un autre serait assuré d'être placé dans la même phase à l'établissement d'accueil.

9. Phase 4: population générale

Il était également possible qu'un détenu transféré d'une USD à la phase 4 dans un établissement à sécurité maximale soit placé en ségrégation dans cet établissement pour une période plus longue que les deux ou trois jours

de réception requis pour attribuer une cellule au sein de la population générale; à la fin de 1981, une politique visant à garantir l'élimination d'abus de ce genre était en voie d'élaboration.

A Millhaven, une politique interdit de placer dans la population générale de cet établissement à sécurité maximale des détenus qui sont transférés hors de l'USD et qui doivent passer par la phase 4 du programme. Bien que cette situation crée des problèmes pour les détenus dont les programmes et les plans sont mis en oeuvre en Ontario - et il n'y a pas d'autre établissement à sécurité maximale dans cette province - à l'heure actuelle, les considérations d'ordre sécuritaire à la base de la politique l'emportent sur les besoins particuliers des détenus.

10. Souplesse face à de nouveaux renseignements

La DC n° 274 ne prévoit pas la possibilité, pour le Comité national, d'examiner tout nouveau renseignement qui pourrait l'amener à décider de transférer un détenu à la phase 4 avant la prochaine audience semestrielle à l'établissement. Toutefois, même si cette souplesse n'est pas prévue, le Comité l'exerce en pratique au point où il est normal que ce genre de renseignement l'amène à tenir une réunion et, à l'occasion, à décider d'effectuer un transfèrement à la phase 4 entre ses audiences semestrielles. Cette nouvelle pratique reflète également la tendance générale du Comité national à transférer les détenus hors de l'USD à la date la plus rapprochée, en tenant compte des considérations d'ordre sécuritaire.

11. Date d'admissibilité à la libération conditionnelle (DALC)

Au début, on tenait compte, au moment de déterminer la date approximative du transfèrement hors de l'USD, des dates de surveillance obligatoire (DSO) lorsque celles-ci étaient antérieures à deux ans à partir de la date d'admission. Toutefois, les détenus qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité n'ont pas de date de surveillance obligatoire et on s'est vite rendu compte que dans leur cas comme dans celui des détenus qui purgent des

peines extrêmement longues, il y aurait lieu de tenir compte des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle (DALC); ces dates sont maintenant indiquées plus régulièrement dans la documentation préparée pour le Comité.

12. Présentation des autres données

Des renseignements au sujet de chaque détenu qui doit se présenter à une audience du Comité à l'établissement sont préparés et distribués aux membres à l'avance. A la fin de 1981, après quatre audiences, ces renseignements étaient devenus assez succincts, complets et uniformes, et axés sur les besoins en matière de prise des décisions. Une des questions les plus importantes qu'il reste à régler a trait aux renseignements relatifs aux accusations criminelles en instance devant les tribunaux, à la suite donnée à ces accusations et, en cas de condamnation et de nouvelles peines, à la façon de calculer exactement les nouvelles DALC et DSO.

13. L'Enquêteur correctionnel

L'Enquêteur correctionnel ou son délégué ont joué un rôle très utile au cours des audiences du Comité, lui fournissant des interprétations juridiques et exerçant une surveillance sur les mécanismes et procédures judiciaires à respecter; l'observateur leur a également souvent demandé des renseignements et des avis. En outre, parmi les personnes présentes, l'Enquêteur correctionnel était certainement la personne la plus "populaire" auprès des détenus, et ceux-ci ont demandé et obtenu des entrevues personnelles avant et après les séances du Comité.

On estime qu'il est extrêmement important que l'Enquêteur correctionnel soit présent aux réunions du Comité tenues en vue des admissions en USD. Ces réunions ont normalement lieu à l'Administration centrale du SCC, à Ottawa et la présence de l'observateur indépendant n'y étant pas prévue, celui-ci n'y assiste pas. On estime qu'il est encore plus important d'avoir une personne impartiale pour surveiller les admissions initiales que d'avoir un observateur qui surveille la préparation et la détermination d'un transfèrement ultérieur hors d'une USD, aussi importantes que les réunions d'examen puissent être.

14. **Représentants des rangées**

L'observateur appuie fortement le choix de "représentants de rangées" qui se font les porte-parole des détenus, surtout au sujet des conditions de vie, des activités de programme limitées, des privilèges et des mesures disciplinaires, ainsi que du fonctionnement du Comité national chargé de l'examen des cas d'USD. A la suite d'exposés bien préparés faits au Comité par des représentants de rangées, des réunions spéciales ont lieu en sus des examens réguliers de cas particuliers, et bien souvent des agents de l'Administration centrale fournissent aux détenus des réponses avec des explications et des interprétations, un service rarement offert aux détenus de la plupart des autres pénitenciers. Cette pratique doit être maintenue.

QUESTIONS NON RÉSOLUES ET RECOMMANDATIONS (au 31 décembre 1981)

1. **Autorité administrative c. processus judiciaire**

La question la plus cruciale et la plus fondamentale que soulève cette nouvelle DC, particulièrement parce qu'elle impose une peine d'au moins deux ans dans une USD est celle de savoir si oui ou non cette "sentence" est nouvelle ou additionnelle. Certains détenus sont placés dans l'USD sur la foi de "motifs raisonnables et probables de croire" qu'ils représentent une menace de violence probable ou possible, et d'autres le sont pour des actes dont ils sont reconnus "non coupables" par des cours d'assises ordinaires (extérieures). Le SCC soutient qu'il a plein pouvoir, en vertu de la loi, de transférer des détenus d'un établissement à un autre, y compris à un établissement à sécurité renforcée pour une période déterminée, comme les deux ans prévus dans la DC n° 274. Il reconnaît en même temps que le placement dans une USD nécessite davantage de pratiques et de procédures qui refléteront l'"obligation d'agir de façon équitable", dont la surveillance exercée par l'Enquêteur correctionnel et l'observateur indépendant, les audiences où l'intéressé est présent, etc., - toutes pratiques et procédures qui ne s'imposent pas dans le cas de transfèrements d'un établissement à sécurité moins élevée à un établissement à sécurité moyenne ou maximale.

Contrairement aux détenus placés en isolement disciplinaire, les détenus d'une USD continuent à toucher leur salaire (aussi misérable soit-il) et d'avoir droit à la réduction méritée de peine. Par conséquent, le placement en USD ne modifie pas, en lui-même, la peine originale imposée par les tribunaux.

Toutefois, les détenus, leurs défenseurs et certains de leurs avocats perçoivent cette mesure comme une "sentence" qui doit être traitée en ayant recours au système accusatoire fondé sur le principe qu'une personne est innocente jusqu'à ce qu'elle soit reconnue coupable au-delà de tout doute raisonnable.

SEULS LES TRIBUNAUX DU PAYS PEUVENT RÉGLER CETTE QUESTION, ET LA PROMESSE DE LA LEUR SOUMETTRE AU COURS DE 1982 A ÉTÉ APPUYÉE PAR LE SOUS-COMMISSAIRE, SÉCURITÉ, DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA ET EST APPUYÉE PAR L'OBSERVATEUR.

L'adoption possible de la Charte des droits et son enchassement dans la nouvelle Constitution du Canada au cours de 1982 peuvent fournir aux tribunaux d'autres motifs fondés en droit d'étudier, d'évaluer et de trancher cette question. Dans l'intervalle, le rôle de l'observateur indépendant continue d'être celui qui est prévu à la DC n° 274.

2. Appels

En plus d'être invités par le sous-commissaire, Sécurité, à interjeter appel auprès des tribunaux fédéraux et d'autres tribunaux, les détenus qui estiment qu'ils ont été traités illégalement ou injustement par le SCC après leur entrevue avec le Comité sont invités à avoir recours à la procédure interne et établie de règlement des griefs des détenus, à l'Enquêteur correctionnel et, à l'occasion, à l'observateur, bien que celui-ci n'ait aucun pouvoir. En ce qui concerne la procédure de règlement des griefs, elle peut être efficace: un grief a déjà abouti à un examen qui a mis en lumière de nouveaux renseignements, amenant ainsi les autorités à décider de transférer le détenu de l'USD vers un établissement à sécurité maximale aussitôt que possible.

A la fin de 1981, toutefois, aucune procédure supplémentaire de recours n'était prévue pour les détenus désireux d'interjeter appel d'une décision de placement en USD.

Il y a une certaine similarité entre l'incarcération dans un établissement à sécurité renforcée pour une période minimale et la perte de liberté par un libéré conditionnel de jour séjournant en centre correctionnel communautaire, et qui doit, après la révocation de son certificat de libération, retourner à un établissement à sécurité plus élevée. Dans ce dernier cas, le détenu a droit à une entrevue sans délai avec l'autorité responsable du transfèrement, soit un agent de la Commission nationale des libérations conditionnelles. La seule chance qu'ait par contre un détenu placé en USD d'interroger en personne l'autorité responsable de son incarcération (en l'occurrence le sous-commissaire, Sécurité) est au cours de la première audience semestrielle régulière tenue à l'établissement: il est alors trop tard, étant donné que bien souvent la décision a été prise depuis longtemps et qu'elle est devenue fermement établie, ce qui ne peut se comparer à une audience d'appel.

S'il est manifeste qu'un examen prompt des appels interjetés sans délai par les détenus placés en USD et en présence de ceux-ci exigerait beaucoup de temps, les questions en litige jugées importantes et cruciales mériteraient néanmoins que l'on y consacre le temps et les déplacements nécessaires. De la même façon, la mesure très sévère que représente le placement dans une USD justifie-t-elle l'investissement du temps et de l'énergie nécessaires aux réunions d'examen.

Il pourrait y avoir des exceptions aux motifs autorisés d'appel, par exemple lorsque l'acte de violence aurait été confirmé par le fait que le détenu aurait été reconnu coupable du même chef d'accusation devant le "tribunal du directeur d'établissement" par un juge indépendant ou par une cour d'assise de l'extérieur. La date des appels serait fonction de la capacité du sous- commissaire à la Sécurité de se rendre personnellement à l'établissement d'attache ou à l'USD.

Pour ce qui est du droit de se faire représenter par un avocat à ces audiences d'appel, il sera difficile de le défendre si la Cour fédérale appuie la position du SCC selon laquelle les transfèrements à des USD relèvent de l'autorité administrative du SCC.

IL EST RECOMMANDÉ QUE LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA RECONNAISSE OFFICIELLEMENT QUE SON "OBLIGATION D'AGIR DE FAÇON ÉQUITABLE" FACE AUX DROITS D'UN DÉTENU CONDAMNÉ À UNE PEINE MINIMALE DE DEUX ANS DANS L'USD EXIGE QU'IL OFFRE AU DÉTENU LA POSSIBILITÉ D'EN APPELER IMMÉDIATEMENT, EN PERSONNE, D'UNE DÉCISION AUSSI SÉVÈRE AUPRÈS DE LA PERSONNE QUI A AUTORISÉ LE TRANSFÈREMENT.

3. Comité consultatif spécial

À la fin de l'année 1981, en dépit de l'engagement pris par le Solliciteur général de former un groupe de travail chargé d'étudier toute la question du détenu violent et/ou dangereux en tenant tout particulièrement compte de la nouvelle DC n° 274, la première réunion n'avait toujours pas été convoquée. Le mandat a été toutefois élaboré. L'observateur accorde une importance capitale à ce groupe de travail en raison des pouvoirs très limités qu'il peut lui même exercer en vertu de la DC n° 274.

La mise sur pied de ce groupe de travail répond à un besoin urgent, car elle permettrait d'examiner la question de la dangerosité dans un contexte beaucoup plus large que celui des USD. Toutefois, on en a aussi un besoin urgent dans le contexte même de la DC n° 274:

a) pour surveiller la mise en oeuvre de ce "programme" de placement dans une unité à sécurité renforcée et l'évaluer en fonction de son objectif qui est de réduire la violence dans les établissements à sécurité maximale et ce, en s'arrêtant surtout sur son aspect préventif;

b) pour vérifier et déterminer si les détenus libérés d'une USD commettent moins d'actes de violence;

c) pour étudier et évaluer les critères utilisé pour déterminer si la "dangerosité" d'un détenu a été suffisamment "réduite" pour permettre son passage à la phase 4;

d) pour étudier et évaluer tout le processus, les politiques, les procédures et les critères qui ont déterminé l'admission à l'origine;

e) pour surveiller et évaluer l'efficacité du Comité national en ce qui a trait aux audiences d'examen, ainsi que celle de l'observateur indépendant (y compris les réponses aux observations formulées dans le rapport annuel de ce dernier); et

f) pour examiner et évaluer la politique globale des USD décrite dans la nouvelle DC et dans l'ID proposée.

Le groupe de travail permettrait également d'examiner les questions liées à la ségrégation administrative et traitées dans la DC n° 274. A la fin de l'année, la politique du SCC sur la ségrégation était incomplète: aussi la publication d'une ID détaillée sur le sujet est-elle nécessaire (voir recommandation n° 5).

Enfin, il est nécessaire que le groupe de travail examine ces politiques dans le contexte global et général de la dangerosité et des actes de violence commis - leurs causes, les moyens de les contrôler, leur élimination et leur prévention dès le départ - dans tous les établissements et non seulement dans les établissements à sécurité maximale.

IL EST RECOMMANDÉ QUE L'ÉTUDE DE TOUTES LES QUESTIONS EN JEU DANS LA DC N° 274 SOIT ENTREPRISE IMMÉDIATEMENT EN 1982 PAR LE COMITÉ SPÉCIAL PRÉVU A CETTE FIN.

4. Instruction divisionnaire requise

L'expression "motifs de suspicion" dans la DC n° 274 doit être définie plus clairement afin de permettre d'établir une distinction plus nette d'avec le concept "motifs raisonnables et probables pour croire...". Un grand nombre des détenus transférés à l'USD ne comprennent pas la différence et continuent à croire que la décision de les placer

dans l'USD n'était fondée que sur de simples soupçons. Il appartient au SCC, conformément à son "obligation d'agir de façon équitable" de définir plus clairement cette différence, ce qui peut être fait dans l'ID.

De plus, les questions déjà mentionnées, soit la garantie d'un transfèrement rapide à la phase 4 après la date arrêtée, l'assurance qu'aucun détenu n'est, pour des motifs non valables, placé en ségrégation administrative au moment de son transfèrement à la phase 4, et l'assurance d'être maintenu au moins à la phase équivalente au moment du transfèrement à une autre USD, peuvent et devraient être définies comme politique nationale dans l'ID.

D'autres questions non résolues qui sont examinées plus loin dans le présent rapport, surtout celles des "procès-verbaux des réunions d'examen", de la signification de l'expression "probation pendant la phase 4" et de la "taille du Comité", pourraient et devraient être précisées dans l'ID.

Il est également nécessaire de préciser davantage les points suivants:

a) la documentation signée qui doit accompagner la demande de transfèrement à l'USD;

b) le signalement des cas "réels" par rapport aux actes qui sont "probables";

c) les cas où une condamnation par le tribunal du directeur est/n'est pas requise.

IL EST INSTAMMENT RECOMMANDÉ QUE L'INSTRUCTION DIVISIONNAIRE DÉCOULANT DE LA DC N° 274 SOIT ÉTABLIE TRÈS TOT EN 1982.

5. Ségrégation administrative

La DC n° 274 fait mention de l'utilisation de la ségrégation administrative et le Solliciteur général a encouragé et ordonné son utilisation accrue pour prévenir les actes de violence. D'autres questions citées dans le présent rapport ont également trait à la ségrégation administrative. Toutefois, à la fin de 1981, le SCC n'avait aucune politique globale et distincte sur la ségrégation administrative!

IL EST INSTAMMENT RECOMMANDÉ QUE LE SCC ÉTABLISSE, AU DÉBUT DE 1982, UNE INSTRUCTION DIVISIONNAIRE (RELIÉE À LA DC N° 274) PORTANT SUR LA SÉGRÉGATION ADMINISTRATIVE.

6. Nécessité d'offrir des programmes

Au cours de l'année financière 1980-1981 du SCC, les installations des deux USD étaient utilisées pour un nombre relativement restreint de détenus - de 50 à 60 détenus en moyenne; les prévisions financières connexes pour 1981-1982, établies avant l'expansion de décembre 1980, étaient fondées sur le statu quo. Ce qui signifie qu'aucun nouveau crédit n'avait été prévu pour la nouvelle expansion, et qu'il était impossible de satisfaire au besoin urgent de nouveaux programmes.

Il est bien évident que le nombre et la variété des programmes offerts dans les USD/SHU ne peuvent être aussi "attrayants" que dans les établissements ordinaires à sécurité maximale. Toutefois, si l'on veut réduire les motifs de révolte chez les détenus, et bien vérifier les progrès réalisés quant aux changements d'attitudes et à la capacité de fonctionner dans un établissement de moindre niveau de sécurité, il faut offrir des programmes de formation, de travail et de traitement. Des programmes de traitement de l'alcoolisme et des autres toxicomanies sont jugés particulièrement nécessaires. Il faut également assurer à l'intérieur de l'USD des traitements pour les problèmes psychologiques, sociologiques et émotifs, lorsque ces traitements ne sont pas assurés par l'intermédiaire de la collectivité. Les détenus doivent également avoir accès à tous les programmes de travail existants, sans égard au niveau de rémunération, en plus d'avoir accès aux emplois, très peu nombreux et à temps partiel, qui relèvent de l'entretien et qui sont rémunérés au niveau 2. Des professeurs privés, rémunérés ou bénévoles, sont requis, surtout pour les détenus qui sont complètement ou à peu près analphabètes.

IL EST RECOMMANDÉ QU'AU COURS DE L'ANNÉE FINANCIÈRE 1982-1983, LE SCC, EN CONSULTATION AVEC DES REPRÉSENTANTS DU SECTEUR PRIVÉ, S'ENGAGE PUBLIQUEMENT À SATISFAIRE, TOUT EN TENANT COMPTE DES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE SÉCURITAIRE, AUX BESOINS LIÉS AUX PROGRAMMES DE FORMATION SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE, D'EMPLOI ET DE TRAITEMENT DANS LES USD.

7. Isolement protecteur

Les gens de l'extérieur ne peuvent concevoir que des détenus en isolement protecteur soient placés dans une unité à sécurité renforcée normalement réservée à des "détenus particulièrement dangereux". Leur présence dans ces unités a également beaucoup étonné l'observateur étant donné que l'une des raisons invoquées pour appuyer l'élargissement des critères d'admission à une USD était le désir de renverser la tendance croissante favorisant la mise en isolement protecteur des "victimes potentielles" avec leur accord préalable. On ne peut continuer à ignorer ce paradoxe.

Qui plus est, l'isolement spécial qu'il faut assurer à ces détenus pour les protéger tout en leur offrant le temps minimal requis pour s'adonner à des activités à l'extérieur de leur cellule réduit les occasions de se rendre dans la cour d'exercice qui seraient autrement offertes aux détenus non mis en isolement protecteur, mais relevant de la phase 2 ou 3 du programme des USD. L'observateur n'a pas encore trouvé de réponses à ces questions. Il faudra obtenir l'avis du Comité consultatif à ce sujet.

IL EST RECOMMANDÉ QUE LE COMITÉ CONSULTATIF CHARGÉ D'ÉTUDIER LA SITUATION DES CRIMINELS DANGEREUX ÉTUDIE LES QUESTIONS SUIVANTES EN VUE DE LEUR TROUVER DES SOLUTIONS:

a) **LA RÉDUCTION DU FACTEUR INTIMIDATION QUI INCITE DES DÉTENUS A RECHERCHER L'ISOLEMENT PROTECTEUR; ET**

b) **LES OBSTACLES CRÉÉS DANS LES USD AUX DÉTENUS QUI NE SONT PAS EN ISOLEMENT PROTECTEUR PAR LA PRÉSENCE DE DÉTENUS QUI LE SONT ET LA POSSIBILITÉ D'AMÉNAGER POUR CES DERNIERS DES AIRES SPÉCIALES DANS DES ÉTABLISSEMENTS ORDINAIRES A SÉCURITÉ MAXIMALE.**

8. Procès-verbaux des réunions d'examen

Si l'on donne aux détenus des USD des dates approximatives pour leur passage à la phase 4, c'est avant tout pour les motiver à respecter les critères d'absence de violence, de menaces et d'attitude de violence requis pour passer par

les quatre phases prévues dans la DC n° 274. Ces dates, les conditions connexes et les modifications qui peuvent y être apportées doivent être communiquées clairement au détenu et inscrites dans le procès-verbal de l'audience d'examen. Lorsqu'une audience d'examen a lieu après l'établissement d'une date et de conditions de ce genre, les membres du comité doivent pouvoir se reporter à ces renseignements, tels qu'ils ont été initialement consignés. Il faut également que ceux-ci soient accessibles au détenu sous forme écrite après avoir été communiqués verbalement par le président de l'audience afin de garantir que celui-là comprend pleinement et clairement ce qui a été décidé. Tous les intéressés doivent avoir accès à ces précisions qui se brouillent avec le temps.

IL EST RECOMMANDÉ D'ÉTABLIR UNE FORMULE NORMALISÉE POUR LES PROCÈS-VERBAUX DES AUDIENCES D'EXAMEN, QUI ENGLOBERAIT TOUTES LES DATES APPROXIMATIVES ET LES CONDITIONS CONNEXES POSSIBLES, ET DE REMETTRE LE PROCÈS-VERBAL AINSI DRESSÉ AU DÉTENU VISÉ ET AUX EMPLOYÉS DE L'ÉTABLISSEMENT AU COURS DU MOIS SUIVANT L'AUDIENCE.

9. Mise en liberté directement dans la collectivité

Quelques détenus sont condamnés à l'USD/SHU lorsqu'ils ont moins du minimum normal de deux ans à purger avant la date légale de mise en liberté dans la collectivité dans le cadre du régime de surveillance obligatoire. Quelques-uns de ces détenus ne seraient pas jugés aptes à passer à la phase 4 si leur date de mise en liberté sous surveillance obligatoire était plus éloignée, d'autres sont renvoyés à la phase 2 ou à la phase 1 ou sont encore dans l'une ou l'autre de ces phases et ce, alors que leur DSO est très proche. Dans des cas de ce genre, certains détenus ont demandé de demeurer dans l'USD jusqu'à cette date. Ne voulant pas être obligé de libérer un détenu de l'USD directement dans la collectivité, le Comité d'examen a fait à peu près l'impossible pour oublier la norme des deux ans, et, à l'occasion, des infractions au règlement de l'établissement, et a souvent fait passer ces détenus à la phase 4, les transférant à un établissement à sécurité maximale trois à quatre mois avant la date de leur mise en liberté sous surveillance obligatoire.

Le principe d'un déclassement graduel de ce type de détenu jusqu'au niveau de sécurité le plus faible possible avant sa mise en liberté dans la collectivité a été accepté à l'origine par l'observateur; toutefois, lorsque l'on songe à la "jungle" hostile que représentent dans la réalité les établissements à sécurité maximale plus populeux par rapport aux USD, on commence à vraiment se demander si l'on rend service au détenu en utilisant cette mesure tellement à court terme...

IL EST RECOMMANDÉ QUE LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS D'UN SÉJOUR A COURT TERME DANS UN ÉTABLISSEMENT ORDINAIRE A SÉCURITÉ MAXIMALE PAR OPPOSITION A UN SÉJOUR CONTINU A COURT TERME DANS UNE USD AVANT LA MISE EN LIBERTÉ DANS LA COLLECTIVITÉ CONTINUENT D'ÊTRE ÉTUDIÉS EN CONSULTATION AVEC LES DÉTENUS INTÉRESSÉS.

10. Condamnés à perpétuité dont les DALC ont été fixées à 15 ou 25 ans

Le nombre et le pourcentage de "condamnés à perpétuité" dont les DALC ont été fixées à 15 et 25 ans au minimum, qui sont jugés "particulièrement dangereux" et donc incarcérés dans une USD, ont une influence sur le plan d'aménagement des installations à long terme et sur les attitudes de tous les intéressés, y compris des médias et du public.

Il est important de noter que seulement un quart environ des détenus en USD faisaient partie de cette catégorie au moment de la publication de la DC n° 274 et même à la fin de l'année 1981; ce chiffre représente un très petit nombre et un très petit pourcentage si on le compare à ce à quoi la plupart des "gens de l'extérieur" et un nombre surprenant d'"initiés" se seraient attendus. Il y aurait lieu de diffuser ces données et tout changement important touchant les nombres comme les pourcentages.

IL EST RECOMMANDÉ DE PUBLIER AU MOINS DEUX FOIS PAR AN DES RENSEIGNEMENTS A JOUR SUR LE NOMBRE ET SUR LE POURCENTAGE DE CONDAMNÉS A PERPÉTUITÉ EN USD DONT LES DALC SONT PORTÉES A 15 OU A 25 ANS.

11. Période d'essai pendant la phase 4

Qu'entend-on par phase 4? Est-ce qu'un détenu à la phase 4 est renvoyé à l'USD à chaque manquement mineur à la discipline? - ou est-ce que les critères de réadmission sont identiques ou semblables aux critères utilisés pour décider de la première admission? Est-ce que la condition d'un séjour minimal de deux ans s'applique encore à celui qui revient d'une période d'essai?

Voilà des questions auxquelles l'observateur n'avait pas obtenu de réponses satisfaisantes à la fin de 1981. Comment peut-on alors s'attendre à ce que le détenu comprenne parfaitement, dans tous les cas, cette partie de la DC?

IL EST RECOMMANDÉ QUE TOUTES LES CONDITIONS ET CONSÉQUENCES POSSIBLES DE LA PHASE 4 SOIENT ÉTUDIÉES ET EXPLIQUÉES ET QUE LE COMITÉ D'EXAMEN REMETTE AU DÉTENU UN RELEVÉ EXHAUSTIF DE CES CONDITIONS ET CONSÉQUENCES AU COURS DE LA DERNIÈRE AUDIENCE PERSONNELLE, AVANT DE LE FAIRE PASSER A LA PHASE 4; ET QUE LA POLITIQUE APPROUVÉE A CET ÉGARD SOIT INCLUSE DANS L'ID.

12. Nouvelles USD

Bien que l'observateur n'exerce pas de surveillance sur les réunions du Comité national sur les admissions, il peut vérifier le nombre total de détenus dans l'USD au moyen des rapports bihebdomadaires sur la population qui lui sont fournis. Dans certains cas, le bien-fondé de certaines admissions a été mis en doute - la nécessité de mettre au point une procédure d'appel bien précise a été examinée antérieurement et celle d'exercer un contrôle sur les admissions est analysée ci-après. Dans l'intervalle, le nombre total de détenus en USD constitue un important sujet de préoccupation.

A la fin de 1981, les projections originales établissant à 160 environ le nombre total de détenus placés en USD ne s'étaient pas concrétisées. Toutefois, l'augmentation régulière, mais plus lente que prévue du nombre total pourrait se poursuivre pendant toute l'année 1982 et, si ce nombre approche 160, il y aura lieu de s'inquiéter. Il semble que l'on soit disposé à l'intérieur du SCC à

planifier en vue de l'admission d'au plus 240 détenus dans les USD - soit 50 pour 100 de plus qu'on avait envisagé à l'origine. Une augmentation aussi marquée pourrait être causée par une réaction excessive à un incident violent ou par le relâchement progressif et subtil des critères et des formalités d'admission, ou des deux, et il incombe à l'observateur de faire tout en son pouvoir pour empêcher que ces causes n'entraînent un dépassement du besoin initial. Les lacunes constatées par l'observateur indépendant dans la mise en oeuvre de la DC n° 274 n'ont jusqu'à présent nécessité aucune intervention directe auprès du Solliciteur général; s'il se révèle nécessaire d'intervenir plus ouvertement, il ne fait aucun doute que l'observateur n'hésitera pas à le faire, si toute question importante est en jeu et demeure non résolue, comme l'augmentation à plus de 160 du nombre de détenus dans les USD.

Ainsi, bien que l'amélioration des installations prévues pour le logement et les programmes de quelque 160 détenus au total soit nécessaire, l'aménagement de ces installations en fonction d'une population plus nombreuse se heurtera à de l'opposition.

La création du nouvel établissement dont l'ouverture a été annoncée pour avril 1982, au pénitencier de la Saskatchewan à Prince Albert, a reçu notre appui. Il a été procédé comme prévu à l'aménagement d'installations pour les programmes destinés aux détenus de l'USD de Millhaven. L'observateur a également donné son appui au projet de rénovations de l'autre quartier cellulaire du Centre de développement correctionnel de Ville de Laval, afin que les détenus aient davantage accès aux programmes dans les salles communes et dans les cours de récréation; ces installations et programmes additionnels sont jugés nécessaires à l'intérieur de cet établissement à sécurité renforcée, et toute proposition visant à transférer l'USD à un autre établissement se heurtera à de l'opposition en raison tant des coûts en cause que du fait que l'unité qui la remplacerait ne serait probablement pas dans la région du Grand Montréal, où se trouve le CDC.

IL EST RECOMMANDÉ QUE L'USD DE MILLHAVEN SOIT REMPLACÉE À BREF DÉLAI PAR UN ÉTABLISSEMENT À SÉCURITÉ RENFORCÉE QUI OFFRIRA UNE GAMME COMPLÈTE DE PROGRAMMES, ET QUE L'USD DE VILLE DE LAVAL SOIT AMÉLIORÉE AFIN DE POUVOIR OFFRIR LES LOGEMENTS ET LES PROGRAMMES ADDITIONNELS REQUIS.

13. Croissance du nombre de détenus en USD

Outre les installations matérielles susmentionnées, autres facteurs clés susceptibles d'empêcher que le nombre de détenus dans les USD dépasse rapidement le chiffre de 160 détenus fixé à l'origine sont l'efficacité du sous-commissaire à la Sécurité et de l'observateur, la procédure d'appel recommandée antérieurement dans le présent rapport et la surveillance, par une personne impartiale, du processus d'admission des cas. Bien que l'actuel sous-commissaire à la Sécurité ait déclaré que les demandes de transfèrement à l'USD sont examinées individuellement, c'est-à-dire cas par cas, sans que l'on tienne compte de la population totale des USD, il reste que si le préposé aux admissions commence à relâcher, dans certains cas, les critères régissant le transfèrement à l'USD, la population augmentera beaucoup plus rapidement qu'avant.

Si l'observateur indépendant ne continue pas à exercer de façon aussi régulière une surveillance sur la population totale - ce qui peut facilement se produire par osmose comme il est mentionné plus loin dans la section intitulée "Observateur indépendant" - la protection prévue contre une croissance indue, non intentionnelle, sera éliminée.

La disposition permettant au détenu d'interjeter lui-même appel immédiatement aura tendance à prévenir considérablement tout relâchement par le sous-commissaire à la Sécurité, et le contrôle éventuellement exercé sur le processus d'admission lui-même par une personne indépendante sera encore plus efficace.

Par conséquent, la recommandation suivante est considérée comme l'ultime protection contre tout abus excessif ou non intentionnel de la DC n° 274:

IL EST RECOMMANDÉ QUE LA POPULATION TOTALE DANS LES PHASES 1 A 3 DU PROGRAMME USD NE DÉPASSE PAS 160, SANS QU'IL SOIT PROCÉDÉ A UNE ÉTUDE ET A UN EXAMEN APPROFONDIS PAR LE COMITÉ CHARGÉ D'ÉTUDIER LA SITUATION DES CRIMINELS DANGEREUX.

14. Taille du Comité

Bien que l'observateur ne soulève aucune objection pour ce qui est de la composition du Comité national chargé de l'examen des cas d'USD, la taille du Comité qui dirige les audiences demeure un problème. Par conséquent,

IL EST RECOMMANDÉ QUE SEULES LES PERSONNES SUIVANTES FASSENT PARTIE DU COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES CAS D'USD AU MOMENT DE L'EXAMEN D'UN CAS PARTICULIER: LES TROIS MEMBRES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE; UN REPRÉSENTANT DE L'ADMINISTRATION RÉGIONALE; LE DIRECTEUR DE L'ÉTABLISSEMENT (OU SON REPRÉSENTANT); L'AGENT DE GESTION DES CAS OU LE PSYCHOLOGUE INTÉRESSÉ. L'OBSERVATEUR, L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL, LE CONSEILLER EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PRÉVENTIVE ET LE SECRÉTAIRE DEVRAIENT ÊTRE ASSIS A L'ÉCART ET NON A LA TABLE DU COMITÉ.

15. Examen de la DC

La DC n° 274 doit faire l'objet d'une évaluation et d'un examen continus, surtout en raison des restrictions extrêmes qui, sous son régime, limitent la liberté d'un détenu pour une longue période déterminée. Il est à espérer que l'ID et les opinions exprimées dans le présent rapport, alliées à d'autres questions soulevées par la lecture de la DC elle-même, justifieront au moins un examen annuel. A ce moment-ci, cet examen devrait porter au moins sur la réduction de la période de 2 ans, sur l'apparition, semble-t-il, de deux ou trois grandes catégories de détenus - le calculateur, le réactionnaire et le déséquilibré -, sur la nécessité de recommander tous ceux qui satisferaient probablement aux critères d'admission, sur la mise en liberté immédiate dans la collectivité à partir de l'USD à la date de la libération sous surveillance obligatoire, et sur le rôle de l'observateur indépendant.

IL EST RECOMMANDÉ QUE LE COMITÉ CHARGÉ D'ÉTUDIER LA SITUATION DES DÉTENUS CRIMINELS EXAMINE ET RÉÉVALUE ANNUELLEMENT LA DC N° 274 ET TOUTES DIRECTIVES CONNEXES.

16. Observateur indépendant

a) Durée maximale du mandat - Comme l'observateur est une personne humaine qui peut être assujettie à de nombreuses pressions, surtout par le processus subtil d'"osmose", et qu'il est nécessaire de conserver un équilibre entre la défense des détenus et la compréhension objective du régime pénitentiaire, IL EST RECOMMANDÉ QUE LA DURÉE MAXIMALE DU MANDAT DE L'OBSERVATEUR SOIT FIXÉE A TROIS ANS.

b) Recrutement et sélection - Bien que le Commissaire du Service correctionnel ait et doive conserver les pleins pouvoirs pour ce qui est de la nomination définitive, maintenant que le temps le permet, IL EST RECOMMANDÉ QUE LES CITOYENS SOIENT INVITÉS A PROPOSER DES CANDIDATS AU POSTE D'OBSERVATEUR.

c) Risque d'association - IL EST RECOMMANDÉ QU'A L'AVENIR, ON PRÉVIENNE TOUTES LES PERSONNES A QUI L'ON OFFRIRA LE POSTE D'OBSERVATEUR QUE CE ROLE COMPORTE LE RISQUE QUE LA PERSONNE SOIT CONSIDÉRÉE COMME ÉTANT "DU COTÉ DE L'ADVERSAIRE", SOIT PAR LA POPULATION CARCÉRALE, SOIT PAR LES EMPLOYÉS DU SCC.

d) Rapport annuel - IL EST RECOMMANDÉ QUE L'OBSERVATEUR INDÉPENDANT SOIT TENU DE PRÉSENTER TOUS LES ANS AU SOLLICITEUR GÉNÉRAL UN RAPPORT ANNUEL ÉCRIT.

e) Admissions - Comme s'y attendent les membres de la population carcérale et les représentants d'organismes correctionnels privés, IL EST RECOMMANDÉ QUE LE ROLE DE L'OBSERVATEUR SOIT ÉLARGI DE FAÇON QU'IL PUISSE ASSISTER AUX RÉUNIONS DÉCIDANT DE L'ADMISSION EN USD, MÊME SI UNE SECONDE PERSONNE ÉTAIT REQUISE POUR REMPLIR CE ROLE.

f) Temps à consacrer au rôle - Si l'observateur travaille pour un employeur, une organisation ou un organisme du secteur privé, il ne faut pas oublier que, en plus des frais remboursés par le SCC au titre du temps et des déplacements, le temps qu'il faut consacrer à ce rôle est considérable. Ainsi, si l'observateur était autorisé à assister aux réunions décidant des admissions - comme il devrait l'être! -, l'observateur actuel ne pourrait pas se permettre de négliger encore davantage son travail régulier à la Société Saint-Léonard. Par conséquent, IL EST RECOMMANDÉ QUE L'ON ACCORDE UNE PÉRIODE DE PLANIFICATION DE SIX MOIS A L'OBSERVATEUR TITULAIRE ET A L'ORGANISME POUR LEQUEL IL TRAVAILLE POUR COMPENSER LE TEMPS QUE L'OBSERVATEUR DEVRA PASSER A L'EXTÉRIEUR DE L'ORGANISME.

g) Dénombrement et pistage administratif - Une importante tâche qui incombe à l'obeervateur consiste à suivre les détenus au cours de toutes les étapes, et à compter tous les cas d'une étape à l'autre afin de garantir que personne n'est oublié - cette mesure empêche tout oubli possible ou la "perte" de la trace de gens ou de leurs dossiers dans le système. Pour pouvoir s'acquitter de cette tâche, l'observateur doit tenir à jour des dossiers qui sont ouverts au moment du transfèrement et clos à l'expiration de la phase 4. L'efficacité et l'exactitude de ce système de dénombrement et de pistage administratif doivent être évaluées régulièrement. IL EST RECOMMANDÉ QUE LE DÉNOMBREMENT DE TOUS LES CAS D'UN EXAMEN A UN AUTRE, LE PISTAGE ADMINISTRATIF DES DÉTENUS DEPUIS LE TRANSFÈREMENT JUSQU'A L'ACHÈVEMENT DE LA PHASE 4 ET L'EXAMEN ANNUEL DU SYSTÈME CONNEXE SOIENT RECONNUS COMME DES FONCTIONS QUE DEVRA REMPLIR L'OBSERVATEUR INDÉPENDANT.

17. Connaissance des deux langues officielles

Comme souvent la seule langue parlée au cours des examens des détenus est l'anglais ou le français, l'observateur doit être bilingue. IL EST RECOMMANDÉ QUE LE SCC CHOISISSE, COMME OBSERVATEUR INDÉPENDANT, LA PERSONNE LA PLUS COMPÉTENTE A CE MOMENT-LA, SANS TENIR COMPTE DE SA

CONNAISSANCE DES DEUX LANGUES OFFICIELLES ET QUE, SI LA PERSONNE NE CONNAIT PAS TRÈS BIEN L'ANGLAIS OU LE FRANÇAIS, LE SCC PRENNE DES DISPOSITIONS POUR LUI ASSURER LA FORMATION LINGUISTIQUE APPROPRIÉE DANS CETTE LANGUE.

18. Diffusion du rapport

Comme un grand nombre de personnes et d'organismes ont demandé le présent rapport et qu'un grand nombre d'autres, dont la plupart des détenus du SCC, aimeraient en recevoir un exemplaire, LE SOLLICITEUR GÉNÉRAL EST INSTAMMENT PRIÉ DE LE PUBLIER. (DANS L'INTERVALLE, LE SCC EST INSTAMMENT PRIÉ DE CONSULTER, AU SUJET DU RAPPORT, LES RESPONSABLES DES DEUX ÉTABLISSEMENTS DOTÉS D'USD, LE COMITÉ SUPÉRIEUR DE GESTION, LE COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES CAS D'USD, L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL, TOUS LES REPRÉSENTANTS DE RANGÉES DES DÉTENUS PLACÉS EN USD, LE COMITÉ CHARGÉ D'ÉTUDIER LA SITUATION DES CRIMINELS DES DANGEREUX ET RELEVANT DU MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL, ET LE COMITÉ DE CONSULTATION DU SCC AFFILIÉ A LA SOCIÉTÉ CANADIENNE POUR LA PRÉVENTION DU CRIME.)

CONCLUSION PROVISOIRE

Au cours de l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la DC n° 274, des mesures ont été prises simultanément et en corrélation dans deux domaines: le processus de prise de décisions du Comité national chargé de l'examen des cas d'USD et la détermination du rôle de l'observateur indépendant. Les deux sont extrêmement importants pour la protection des droits de l'homme et des droits légitimes, ainsi que pour l'évolution du Service correctionnel du Canada qui, petit à petit, tente de devenir l'"institution" plus dynamique, plus juste, plus équitable et plus impartiale visée par certains de ses dirigeants.

La création des USD vise à concilier la nécessité d'exercer un contrôle sur le détenu et la volonté de modifier son comportement et ses attitudes. Le calculateur intelligent et l'impulsif fragile y logent tout comme l'homme redoutable et le craintif. C'est à l'USD que la haute direction de tout le SCC consacre constamment le plus d'attention et le plus d'énergie - et elle devrait continuer à le faire - car, du fait de la "sentence" minimale de deux ans qu'il implique, le transfèrement en USD représente la mesure la plus sévère que puisse prendre le SCC contre un citoyen du Canada.

Les hauts dirigeants de la Société Saint-Léonard du Canada lui consacrent également le plus d'attention et le plus d'énergie dans leur travail au sein des pénitenciers - et ils devraient continuer à le faire, car les questions et les principes en jeu sont les mêmes qui touchent tous les citoyens en contact avec les systèmes correctionnels partout dans le monde. Ce qui est en jeu en effet ici, c'est la reconnaissance de certains principes et droits, l'expansion des connaissances et la satisfaction de besoins beaucoup plus grands à combler - par chaque service et organisme, et par chacun d'entre nous au sein du système correctionnel. L'auteur continuera donc pendant une autre année à assumer le rôle d'observateur.

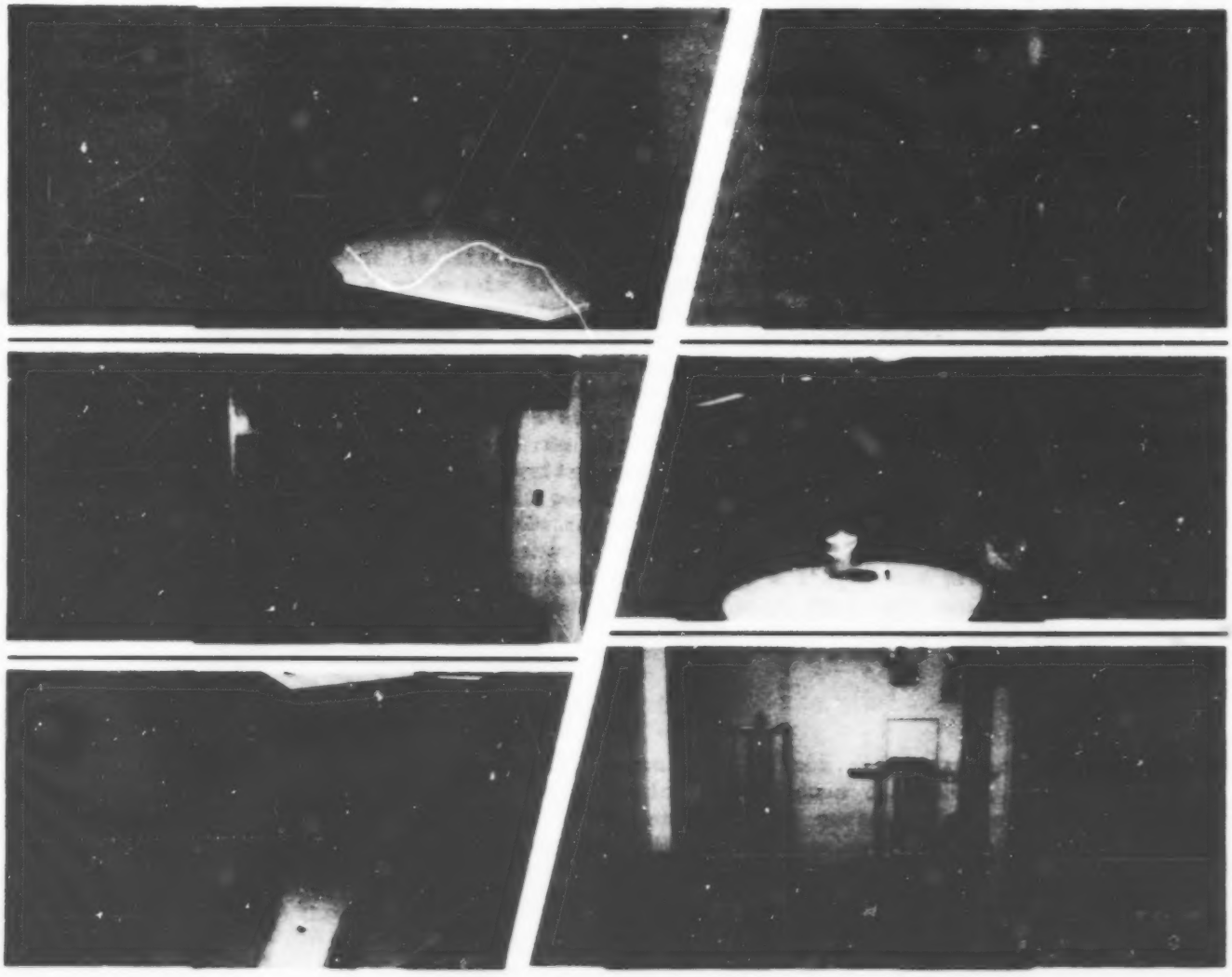
Le Deuxième rapport annuel devrait porter sur les questions non résolues et les recommandations, et comprendre, dans son introduction, les réponses finalement reçues des personnes consultées conformément à la recommandation n° 18. D'autres problèmes décelés au cours de 1982 y seront également traités. Dans l'intervalle, il est à espérer que le présent rapport établi pour 1981 atteindra ses objectifs.

Le tout respectueusement soumis,

L'observateur indépendant,

L.A. Brouillard

Réponse du Service correctionnel du Canada



1. POUVOIRS ADMINISTRATIFS ET PROCESSUS JUDICIAIRE

Les avis juridiques et les décisions rendues par les tribunaux appuient l'opinion selon laquelle le placement en unité spéciale de détention (USD) est un transfèrement et, qu'à ce titre la décision de transférer un détenu en USD ne peut être infirmée par un tribunal à moins qu'elle ne soit arbitraire ou prise de mauvaise foi. Or, le SCC a établi de bonnes procédures afin de veiller à ce que les décisions relatives au transfèrement ne soient pas prises de façon arbitraire ou capricieuse. Le détenu est prévenu des motifs pour lesquels on envisage de le transférer et a la possibilité d'y répondre. Les recommandations sont faites par les directeurs des établissements et examinées par le sous-commissaire régional avant d'être soumises aux personnes chargées de prendre les décisions, à l'Administration centrale, soit deux sous-commissaires et le directeur général des Services médicaux. En fait, ces mesures sont considérées comme dépassant toute "obligation d'agir de façon équitable" à cet égard.

2. APPELS

Tel qu'indiqué dans le paragraphe susmentionné, le SCC prend déjà des mesures qui dépassent toute "obligation d'agir de façon équitable". Néanmoins, un moyen d'appel additionnel a été accordé dans la directive révisée du Commissaire et ce, pour satisfaire à un besoin de justice plus fondamental. A la demande de l'Enquêteur correctionnel, le processus d'admission d'un détenu particulier sera vérifié par l'Inspecteur général. Si une erreur grave est décelée le détenu peut être retiré de l'USD et placé en ségrégation administrative, et il faut reprendre le processus à partir de l'étape où l'erreur s'est produite. La soumission sera considérée par le Comité national d'examen des cas d'USD. Si le transfèrement à l'USD n'est pas autorisé, le détenu sera renvoyé à la population générale et la mention de son séjour à l'USD sera rayée des dossiers. La possibilité d'appeler en personne d'une décision d'admission est en pratique accordée au détenu lorsqu'il témoigne en personne à l'audience prévue par le Comité d'examen des cas d'USD au plus tard six mois après l'admission.

3. GROUPE DE TRAVAIL SPÉCIAL

Le groupe de travail, connu sous le nom de Comité consultatif chargé d'étudier la situation des détenus criminels, s'est réuni à six reprises et s'est attaqué aux questions liées aux unités spéciales de détention. Son premier rapport devrait être publié dans le courant de l'année.

4. INSTRUCTION DIVISIONNAIRE

Une instruction divisionnaire détaillée (l'ID n° 800-4-04) a maintenant été émise dans laquelle sont énoncées les procédures relatives au transfèrement des détenus aux USD et hors de celles-ci, les activités approuvées dans les USD ainsi que l'examen systématique des cas d'USD.

5. SÉGRÉGATION ADMINISTRATIVE

La directive du Commissaire n° 800-4-01 énonce la ligne de conduite ayant trait au placement des détenus en ségrégation administrative et la gestion des cas de ces détenus conformément aux principes de l'équité.

6. NÉCESSITÉ D'OFFRIR DES PROGRAMMES

Les nouvelles USD, qui sont en cours de construction et conçues précisément pour cet usage, nous permettront d'offrir plus de programmes et d'activités appropriés qu'il n'était possible de le faire jusqu'ici compte tenu de la taille réduite des USD actuelles.

7. ISOLEMENT PROTECTEUR

a) Chacun des membres du Comité consultatif chargé d'étudier la situation des criminels dangereux a reçu un exemplaire du rapport de l'observateur indépendant et est au courant des recommandations contenues dans ce dernier.

b) Les nouvelles USD permettront d'offrir à la fois le réseau de sécurité nécessaire et de meilleures activités aux détenus gardés en USD qui demandent également à être protégés des autres détenus.

8. PROCÈS-VERBAUX DES RÉUNIONS D'EXAMEN

Les procès-verbaux des audiences d'examen sont maintenant rédigés sur machines de traitement de texte et comprennent les dates provisoires de transfèrement fixées au moment de l'audience. Le détenu est également prévenu par écrit des décisions rendues et des dates choisies.

9. MISE EN LIBERTÉ DIRECTEMENT DANS LA COLLECTIVITÉ

Les cas des détenus sont étudiés un à un. Nous tenons compte des besoins des détenus et de la nécessité d'assurer la sécurité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements.

10. CONDAMNÉS A PERPÉTUITÉ

Les renseignements relatifs aux dates d'admissibilité à la libération conditionnelle des condamnés à perpétuité sont disponibles et seront communiqués aux membres du Comité consultatif chargé d'étudier la situation des criminels dangereux et du Comité d'examen des cas d'USD.

11. PHASE 4

Les activités, restrictions et procédures liées aux cas des détenus qui sont à la phase 4 sont étudiées dans les paragraphes 25, 29, 31, 32 et 33 de l'ID n° 800-4-04 et dans l'annexe B de cette ID. Il est possible d'apporter des modifications à ces procédures et toute suggestion précise faite par le Comité consultatif chargé des détenus dangereux ou par l'observateur indépendant sera soigneusement étudiée.

12. et 13. NOUVELLES USD

La population totale dans les USD n'a jamais été de plus de 160 détenus. Cependant, étant donné les diverses phases et la nécessité de séparer les détenus inconciliables, il faudra disposer de plus de 160 cellules pour incarcérer 160 détenus. La décision d'admettre un détenu dans une USD est fondée sur des critères rigides énoncés dans la Directive du Commissaire. Une mesure visant à limiter la population totale dans les phases 1 à 3 du programme USD à un nombre aussi arbitraire que 160 détenus serait contraire à la fonction des USD, soit l'isolement des détenus particulièrement dangereux. La responsabilité de procéder à la révision de ces critères, et non de réviser le nombre de détenus auxquels ils s'appliquent, incombe au Comité consultatif chargé d'étudier la situation des criminels dangereux et cette tâche a déjà été envisagée par ce Comité.

14. TAILLE DU COMITÉ D'EXAMEN

Le nombre de membres au sein du comité d'examen a été réduit, conformément aux suggestions.

15. EXAMEN DE LA DC N° 274

Le Comité consultatif chargé d'étudier la situation des criminels dangereux a étudié la Directive du Commissaire, a été mis au courant des changements proposés et en a discuté. C'est à lui qu'il revient de décider du rôle qu'il désire jouer dans le processus d'examen de la Directive.

16. OBSERVATEUR INDÉPENDANT

A. DURÉE MAXIMALE DU MANDAT

Un mandat d'une durée de trois ans assure une continuité raisonnable. Des prolongations pourraient également être appropriées et ne devraient pas être écartées.

B. SÉLECTION

Tel que précisé dans la Directive du Commissaire, la nomination de l'observateur indépendant devrait toujours être faite par le Commissaire du Service correctionnel, après consultation des organismes du secteur privé.

C. RISQUE D'ASSOCIATION

Cette préoccupation fera l'objet d'une analyse sérieuse.

D. RAPPORT ANNUEL

Ces rapports sont considérés comme très profitables et devraient être présentés au Commissaire du Service correctionnel, qui nomme l'observateur indépendant.

E. PARTICIPATION DE L'OBSERVATEUR AUX AUDIENCES EN VUE DE L'ADMISSION EN USD

L'applicabilité de cette suggestion fera l'objet d'une étude plus poussée.

F. TEMPS A CONSACRER AU ROLE

Une période de chevauchement serait des plus souhaitables lorsque l'observateur indépendant est remplacé à la fin de son mandat.

G. DÉNOMBREMENT ET PISTAGE ADMINISTRATIF

Cette fonction devrait être assurée par l'observateur indépendant, qui fera appel aux ressources du SCC.

H. CONNAISSANCE DES DEUX LANGUES OFFICIELLES

Il est jugé essentiel que l'observateur soit bilingue sans avoir recours à la formation linguistique. (Le rapport de l'observateur indépendant a été traduit en français par le SCC.)

17. PUBLICATION DU RAPPORT

Exception faite des représentants de rangées des détenus, tous les destinataires proposés ont reçu le rapport. Cependant, rien ne s'oppose à ce qu'on le rende public.

ANNEXE

UNITÉ SPÉCIALE DE RÉTENTION
(Supplément au Guide du Détenu)

Le présent supplément au Guide du détenu de l'établissement du Millhaven décrit les règlements, les programmes et procédures en vigueur à l'intérieur de l'unité spéciale.

Régime des phases de réintégration

Ce régime comprend quatre phases progressives. Les détenus peuvent avancer ou rétrograder d'une phase à une autre compte tenu de leur comportement ou d'autres facteurs pertinents.

Suit une liste des commodités disponibles dans chacune des phases. Cette liste peut toutefois être modifiée selon les besoins opérationnels.

Phase I

Un détenu peut bénéficier des commodités suivantes: nourriture, literie, habillement, douche, une heure par jour d'exercice en plein air, visites avec séparation (c.à.d. sans contact), correspondance, soins médicaux, psychiatriques et dentaires, accès aux livres de la bibliothèque et aux documents de nature juridique.

Phase II

Un détenu de phase II aura droit à toutes les commodités de la phase I plus: un minimum d'une heure par jour d'exercice, accès à la salle commune (possibilité offerte à la moitié des détenus d'une rangée tous les deux soirs si la rangée compte plus de 15 détenus), films, un nombre limité d'appels téléphoniques à la famille, télévision dans la cellule, prime de rémunération pour travail accompli, et accès restreint à la salle de récréation ZF.

Phase III

Les détenus de la phase III auront droit à toutes les commodités susmentionnées en plus des commodités suivantes: accès quotidien à la salle de récréation ZF, visites contact (une fois tous les deux mois) après autorisation du Comité de formation des détenus. Les détenus peuvent être transférés à un établissement à sécurité maximale lorsqu'ils sont en phase III seulement.

Phase IV

La phase IV est un transfèrement d'une durée d'un an dans un établissement à sécurité maximale.

Rémunération

Un détenu d'USD sera payé au salaire du 1er échelon (Échelon 1) (Voir la section déductions du présent Guide du détenu).

Casque à écouteurs

Tous les détenus du Pavillon K auront un casque à écouteurs pour écouter la radio. Des sanctions disciplinaires sont prévues en cas de bris ou dommages à ces casques. Les écouteurs doivent être remis à l'agent de développement social au moment du départ du détenu.

Téléviseurs

Les détenus d'USD en phase II et III auront droit à un téléviseur dans leur cellule. Des sanctions disciplinaires sont aussi prévues en cas de bris du téléviseur, des fils du téléviseur ou de l'antenne.

Vêtements institutionnels

Des sacs de plastique et du détersif sont remis à chaque détenu pour lui permettre de faire sa lessive. Une distribution de linge propre a également lieu à chaque semaine.

Cantine des détenus

La remise des produits de cantine se fait le vendredi, à chaque quinzaine. Vous devez soumettre votre bon de commande avant le dimanche suivant. Une boîte servant au dépôt des bons de commande se trouve au bout de chaque rangée de cellules.

Programme d'arts et d'artisanat

Tout le matériel nécessaire aux activités d'artisanat ou de loisirs doit être commandé par l'entremise de l'établissement et tous les produits finis doivent être vendus, laissés en consigne pour les visiteurs ou livrés par le service de courrier de l'établissement.

Si vous désirez commander du matériel d'artisanat ou rencontrer le préposé aux passe temps, envoyez-lui une note lui indiquant ce que vous souhaitez.

Les passe-temps autorisés pour l'USD sont les suivants:

- peinture
- tricot
- broderie de perles
- petit point
- crochetage de tapis
- travail de la mousse
- travaux de bijouterie
- fabrication de mocassins.